

DE LA

Représentation des Intérêts Généraux

DU

COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 10 heures

PAR

Maurice BIARD

Président : M. SAUZET, professeur

Suffragants { MM. CHAVEGRIN, professeur
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

THÈSE
POUR
LE DOCTORAT

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses ; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

DE LA

Représentation des Intérêts Généraux

DU

COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

Présentée et soutenue le Samedi 7 Novembre 1908, à 10 heures

PAR

Maurice BIARD



Président : M. SAUZET, professeur

Suffragants { *MM. CHAVEGRIN, professeur*
JACQUELIN, professeur

PARIS

IMPRIMERIE HENRI JOUVE

15, Rue Racine, 15

1908

Digitized by the Internet Archive
in 2026

DE LA
REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX
DU
Commerce et de l'Industrie

INTRODUCTION

Il importe, dès le début de ce travail, de délimiter avec soin le champ de l'étude que nous nous proposons de faire. Nous allons sans doute, comme l'indique le titre qu'on vient de lire, examiner les formes qu'a revêtues jusqu'à ce jour la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie, pour arriver à déterminer celles qui lui conviennent le mieux à l'heure actuelle. Mais, il est une opinion qui tend à donner pour base à l'organisation politique, soit la représentation professionnelle, soit la représentation des intérêts ; aussi, parler de recher-

cher les conditions dans lesquelles doivent être représentés les intérêts généraux du commerce et de l'industrie, ne peut manquer de faire songer à cette conception de la représentation politique. Cela s'est produit d'ailleurs au Sénat, au cours de la discussion que nous analyserons concernant l'élection des membres des Chambres de commerce. M. de Lamarzelle (1) a été amené à dire à ce sujet, que la solution de la question serait « d'arriver à un suffrage universel qui soit la représentation des intérêts ». Cette théorie part de l'idée d'après laquelle la circonscription électorale actuelle groupe uniquement des individualités n'ayant, entre elles, d'autre lien que celui d'une cohabitation fortuite et passagère sur un même territoire. Aussi, résulte-t-il d'un pareil point de départ une représentation abstraite, irréaliste, de principe, ne répondant à aucune réalité véritable, ne tenant aucun compte des intérêts permanents qui sont les intérêts économiques et professionnels (2).

« De nos jours, écrit un des partisans de cette opinion (3), on n'a songé à représenter que des principes :

1. Séance du 7 novembre 1907. *J. off.*, p. 1000, col. 2.

2. On ne manque pas, à ce propos, de faire ressortir l'énorme disproportion, par rapport aux autres, des professions libérales représentées dans nos assemblées politiques.

3. Prins. *La démocratie et le régime parlementaire*, p. 195.

le droit de suffrage est suspendu dans le vide. Le seul lien par lequel il se rattache au monde existant, c'est le lien fictif des circonscriptions électorales, tracées au hasard sur la carte. Or, la société a autre chose que des subdivisions factices et des délimitations artificielles ; elle a une membrure organique, des assises naturelles, c'est-à-dire les collectivités d'intérêts, les groupes agricoles, urbains, industriels, économiques, artistiques, scientifiques. »

D'autres, sans méconnaître les droits légitimes du nombre, aujourd'hui prépondérant, font valoir ceux, non moins légitimes, non moins respectables, des capacités, des forces sociales représentées par les groupements sociaux. Ils demandent qu'il en soit tenu compte, qu'une place leur soit attribuée dans la représentation nationale et qu'elle soit proportionnelle à leur importance. Dans ce but, M. Jean-Paul Lafitte propose de faire nommer l'une des deux Chambres par le suffrage universel et l'autre par les groupes sociaux et les corps constitués, tels que : armée, clergé, université, magistrature, sociétés savantes, groupements commerciaux et industriels. « Ainêi composé, le Parlement serait vraiment, dit cet auteur, l'image du pays, puisqu'il représenterait les forces sociales en même temps que le nombre. »

Ce sont les msmes desiderata qui sont exprimés par M. Charles Benoît (1) : « Le régime représentatif

1. *La crise de l'Etat moderne*, p. 217 et s.

doit tendre à assurer la représentation réelle et totale du pays ; pour qu'il y ait représentation réelle et totale du pays, l'individu doit être représenté, mais l'individu à la place qu'il occupe en son lien social ; rien ne doit être omis, il doit être tenu compte dans l'Etat de tout ce qui constitue la Société, individus et unions organiques, c'est-à-dire collectivités ou groupements, en l'un au moins desquels il est impossible à un citoyen quel qu'il soit, de ne point se trouver engagé et par lesquels sa vie individuelle, participant à une vie collective, se trouve reliée à la vie nationale. »

Cette opinion soulève les plus graves difficultés ; nous nous contentons de les indiquer. Elle est combattue par des auteurs éminents au nom du principe de la souveraineté nationale. C'est ainsi que M. Esmein (1) soutient que la représentation des intérêts porterait atteinte à la souveraineté nationale qui réside uniquement dans la nation. La division du corps électoral en collèges n'est licite qu'autant que les divers collèges sont « des fractions du corps électoral entier. Ils doivent par conséquent être composés d'électeurs de même qualité, choisis tous au même titre, en d'autres termes, simplement de citoyens. C'est ainsi seulement que le sectionnement peut fractionner la souveraineté nationale dans son

1. *Eléments de Droit constitutionnel*, p. 200 et suiv.

exercice, sans la dénaturer. Les fractions ne restent telles, qu'autant qu'elles possèdent toutes les qualités de l'entier » (1).

Aussi, le savant professeur n'admet pas plus que l'on transforme « en collèges électoraux, des groupes antérieurement organisés et ayant une existence permanente répondant à certains besoins », qu'il n'admet qu'on réunisse « momentanément, en vue du vote, tous les citoyens qui exercent la même profession ou des professions similaires pour les faire participer à l'élection d'un certain nombre de députés » (2).

Outre l'objection de principe déjà faite, portant sur ce que de tels procédés ont pour conséquence de dénaturer la notion de souveraineté, on leur oppose qu'ils laissent « libre carrière à la lutte des forces sociales les plus fortes dominant les plus faibles ; c'est, en réalité, l'anarchie au point de vue du droit », dit encore M. Esmein. « La souveraineté, sauvegarde suprême du droit individuel, est nécessairement supérieure, non seulement aux individus, mais surtout aux groupes et aux corporations. »

1. Esmein, *loc. cit.*, p. 202. Ce système de représentation fonctionne en Autriche et en Espagne où, notamment, les Chambres de commerce et d'industrie, officiellement organisées, ont, ainsi qu'un certain nombre d'autres groupes, le droit d'élire sous le nom de collèges spéciaux, un certain nombre de députés.

2. Esmein, *loc. cit.*, p. 202 et 203.

On reproche donc à la représentation des intérêts, telle qu'elle est préconisée, non seulement de violer le principe de la souveraineté nationale, mais encore d'entraîner des conséquences fort dangereuses. Ceux qui la combattent redoutent que sa mise en œuvre amène les individus à considérer, à envisager dans l'exercice de leurs droits politiques, uniquement et exclusivement leur intérêt particulier, à lui subordonner l'intérêt général qu'ils ont déjà une tendance marquée et néfaste à lui sacrifier. Et les propositions, que nous avons exposées en premier lieu, se font jour précisément, à un moment où de multiples constatations amènent à déplorer le triomphe journalier et constant de l'intérêt particulier sur l'intérêt général, à un moment où ces constatations deviennent si fréquentes qu'on se préoccupe de substituer à tel mode de scrutin, soupçonné de les favoriser, tel autre, dont on espère qu'il aurait pour effet de sauvegarder l'intérêt général.

Quoi qu'il en soit, notre but n'est pas d'entrer dans les détails de ces discussions, ni à plus forte raison de prendre parti. Nous avons voulu seulement, pour être complets, indiquer l'un des aspects sous lesquels paraît devoir se présenter dans l'avenir, la question que nous nous proposons de traiter ici.

Pour le moment, elle se pose sous une autre forme, qui, pour n'avoir pas l'ampleur et l'importance de

la précédente, n'en présente pas moins un grand intérêt.

Le principe de la souveraineté nationale, tel qu'il a été conçu par les écrivains du xviii^e siècle et tel qu'il est mis en application à l'heure actuelle, étant pleinement sauvegardé, les intérêts n'étant admis à aucun titre et sous aucune forme à participer à l'exercice de la souveraineté, l'organisation constitutionnelle de la représentation restant, en un mot, ce qu'elle est, il s'agit de savoir si les grands intérêts devront être représentés auprès du pouvoir exécutif, sous quelles formes s'exercera cette représentation et dans quelles conditions elle aura lieu.

L'existence d'une telle représentation ne soulève aucune objection et les auteurs sont d'accord sur son utilité. On remarquera même que l'opinion combattue par les partisans du système de la souveraineté nationale, a pour origine l'insuffisance d'efficacité de la représentation des intérêts telle qu'elle est organisée.

« Mais si, comme on vient de voir, écrit M. Esmein (1), après avoir exposé la thèse que nous avons rapidement analysée plus haut, la représentation des intérêts et des groupes dans les assemblées législatives s'accommode mal avec le principe de la souveraineté nationale, il est cependant utile et désira-

1. *Loc. cit.*, p. 205.

ble que les grands intérêts économiques et les groupements professionnels importants puissent exprimer et faire entendre au gouvernement leurs vœux par des organes qui les représentent et soient librement élus. Cela conduit à organiser des assemblées élues d'après le principe de la représentation des intérêts, mais simplement *consultatives*. Elles serviront à éclairer les pouvoirs publics, mais ne participeront point au principe de la souveraineté. »

Mais les grands intérêts économiques et les groupements professionnels sont nombreux et divers, aussi nous ne saurions, pour cette raison, examiner les formes sous lesquelles s'exercera la représentation de chacun d'eux, ni les conditions auxquelles elle sera soumise : on ne peut pas non plus songer, à raison de leur variété et de leur diversité, à leur imposer une réglementation uniforme.

C'est ainsi, en effet, qu'il existe les intérêts du travail, ceux de l'agriculture, ceux du commerce et de l'industrie, pour ne parler que des plus importants et de ceux dont la réalité ne saurait donner lieu à aucune contestation. Et il est bien évident que leur donner soit une représentation unique, soit même une représentation uniformément réglée, équivaldrait à leur refuser toute représentation. Il convient donc de faire un choix entre eux. Aussi nous proposons-nous d'étudier les formes et les conditions de la représentation du commerce et de l'industrie.

Celle des intérêts du travail, quoique se développant très rapidement est encore embryonnaire (1). Elle appartient en particulier à l'office du travail et au conseil supérieur du travail qui procède des syndicats ouvriers. Ces groupements, à raison de l'ignorance et de l'indiscipline des éléments qui les composent, des sollicitations dont ils sont l'objet de la part des partis politiques, sont dans un état d'hostilité permanente et systématique vis-à-vis des pouvoirs auprès desquels ils devraient représenter les intérêts du travail. Aussi, ont-ils une tendance marquée à traiter avec ces pouvoirs, à qui ils devraient seulement donner des avis, de puissance à puissance, et même à dicter des ordres et à imposer leur volonté.

Les intérêts de l'agriculture ont fait l'objet, à diverses époques et à de nombreuses reprises (2), de projets de représentation. Mais, pour des raisons multi-

1. Pour être complets, nous devons citer la loi du 17 juillet 1908 relative à l'institution des conseils consultatifs du travail. Ces conseils sont composés en nombre égal de patrons et d'ouvriers. « Leur mission, dit l'article 1^{er}, est d'être les organes des intérêts matériels et moraux de leurs commettants. De donner soit d'office, soit sur la demande du gouvernement des avis sur toutes les questions qui concernent ces intérêts. De répondre aux demandes d'enquête ordonnées par le gouvernement. »

2. Propositions Pontbriand : du 27 fév. 1894. *J. Off. Doc. parlem.*, p. 795. Ann. n° 438 ; du 28 juin 1898. *J. Off. Doc.*

ples, on n'est pas parvenu à une organisation telle qu'on puisse dire que le but visé a été atteint.

Les intérêts du commerce et ceux de l'industrie ont toujours eu une représentation effective ; elle s'est traduite par deux institutions très différentes qui se sont développées parallèlement pour le commerce et pour l'industrie : les tribunaux de commerce et les Chambres de commerce ; les conseils de prud'hommes et les Chambres consultatives des arts et manufactures. Ces diverses institutions ont évolué ensemble pour finir par recevoir de nos jours une réglementation à peu près identique, autant du moins que le permet leur destination différente.

C'est la représentation de ces derniers intérêts, ceux du commerce et de l'industrie, que nous nous proposons d'exposer et d'étudier ; d'abord parce qu'elle est, comme nous l'avons dit la plus ancienne, qu'elle a une existence incontestée, qu'elle constitue donc une réalité juridique ; enfin et surtout parce que des questions vivement débattues se posent à cet égard à l'heure présente et qu'elle prend une

parl. 1898, p. 1460. Ann. n° 130. — Propositions Méline, du 9 juin 1894. *J. Off.* Doc. parlam. p. 910. Ann. n° 699 ; du 4 juillet 1898. *J. Off.* Doc. parlam. p. 1330. Ann. n° 155. — Projet Jean Dupuy, du 17 fév. 1900. *J. Off.* Doc. parlam. 1900. Ann. n° 1442. — Proposition Lhopiteaux. — Projet Mougeot, nov. 1902. — Projet Ruau, 12 juin 1906, etc...

importance chaque jour plus grande. Une loi, en effet, qui date de dix ans à peine, a donné aux Chambres de commerce une organisation nouvelle, des attributions plus étendues que ne le faisaient les lois antérieures. Les lois de 1905 et de 1907 ont réorganisé la juridiction des prud'hommes et étendu leurs attributions ; un projet, enfin, qui date de plusieurs années déjà, vient d'aboutir à la loi du 19 février 1908 : il donne aux Chambres et aux tribunaux de commerce le même mode de recrutement.

Ce dernier fait prouve bien que ce n'est pas arbitrairement que nous avons présenté ces diverses institutions comme concourant pour constituer la représentation des intérêts commerciaux et industriels, malgré leurs dissemblances, que commande la différence de leur but immédiat ; on ne peut pas ne pas reconnaître que les tribunaux de commerce constituent, et il en est de même des conseils de prud'hommes, à un point de vue spécial, la représentation non seulement au sens large, mais même au sens où l'admet le droit public et constitutionnel, des intérêts commerciaux. Ils sont, en effet, l'organe par lequel s'exerce le pouvoir judiciaire au sujet des différends survenus entre commerçants ou à l'occasion du commerce, tout comme les conseils de prud'hommes, dont la compétence tend à s'étendre, sont celui par lequel s'exerce ce même pouvoir en ce qui concerne « les différends qui peuvent s'élever à l'oc-

casion du contrat de louage d'ouvrage dans le commerce et l'industrie, entre les patrons ou leurs représentants et les employés, ouvriers et apprentis, de l'un et l'autre sexe qu'ils emploient » (1). Et, sans prétendre que ces deux catégories de tribunaux constituent le pouvoir judiciaire, on ne saurait nier qu'ils exercent ce pouvoir vis-à-vis des citoyens qui sont justiciables de ces tribunaux, comme les délégués, les députés, élus d'après le système préconisé pour la représentation des intérêts, exerceraient le pouvoir législatif. S'il y a des différences, elles tiennent à la nature différente des deux pouvoirs.

On ne paraît avoir envisagé la question de représentation des intérêts que dans ses rapports avec le pouvoir législatif ; cela tient, sans doute, à ce que les propositions faites en ce sens ne tendaient à organiser une telle représentation que par rapport à ce pouvoir. Cela a tenu aussi pour une part à ce qu'une pareille représentation ne pouvait se concevoir que dans l'organisation du pouvoir législatif, l'exécutif ayant une organisation, une origine ne permettant pas de faire représenter des intérêts tel qu'on le proposait. Quant au pouvoir judiciaire, non seulement un grand nombre d'auteurs ne le considèrent pas comme un pouvoir distinct, comme un troisième pouvoir, mais le mode de nomination

1. Art. 1^{er} de la loi du 27 mars 1907.

des agents qui l'exercent en droit commun, en d'autres termes, la manière dont sont choisis les juges des divers tribunaux, ne permet pas non plus d'organiser la représentation des intérêts. Il n'y a d'exception qu'en ce qui concerne les juges des tribunaux de commerce et ceux des conseils de prud'hommes.

Or, il nous semble qu'il y ait dans ces deux cas, à proprement parler, représentation des intérêts, dans des conditions analogues à celles dans lesquelles on propose de l'organiser en matière législative et qui, par conséquent, donnent lieu aux mêmes critiques. Si celles-ci ne se sont pas produites, cela doit provenir de ce que cette représentation a une existence très ancienne et que, pour cette raison, la question n'a pas été envisagée depuis que s'est formée la théorie de la souveraineté nationale. Cela a dû provenir, enfin, de ce que la violation du principe de souveraineté, que constituent ces tribunaux, a toujours été considérée comme une exception, peu dangereuse par conséquent, puisqu'elle ne devait pas, pour cette raison, tendre à se généraliser. Nous ne saurions, sans dépasser les limites de ce travail, examiner dans leurs détails ces diverses institutions, aussi, aurons-nous garde d'aborder l'étude de l'organisation générale de ces divers tribunaux ; nous nous bornerons à les envisager au point de vue qui nous occupe : celui dans la mesure duquel ils constituent la représentation des intérêts du commerce

et de l'industrie. Il paraît d'ailleurs difficile de séparer l'étude de l'organisation des Chambres de commerce et celle des Chambres consultatives des arts et manufactures qui sont, sans contredit et à n'en pas douter, l'organe principal, le plus important de cette représentation, de celle des Tribunaux de commerce en particulier. Ces deux institutions forment un ensemble, un organisme que le législateur tend à considérer et à régler comme les éléments d'un tout, ainsi qu'on le verra quand nous traiterons de l'élection des membres des Chambres de commerce.

Mais ces divers organes, Tribunaux et Chambres de commerce, Conseil de prud'hommes et Chambres consultatives des arts et manufactures, ne sont pas les seuls institués en vue de représenter les intérêts commerciaux et industriels. Ils sont, sans doute, les plus importants, puisqu'ils revêtent un caractère officiel et que leur existence est prévue et réglée par la loi en vue de cette destination. Ils se caractérisent par leurs relations étroites et continuelles avec les autres organes de l'administration. C'est ainsi que le pouvoir intervient pour provoquer leur formation, qu'ils ont une réglementation propre, qu'ils font eux-mêmes partie intégrante de l'organisation administrative du pays.

Mais, comme nous venons de le dire, ils ne sont pas les seuls organes de cette représentation des intérêts du commerce et de l'industrie. A côté d'eux

et spontanément, c'est-à-dire sans intervention des pouvoirs publics, surgissent d'autres organes libres, sans attaches avec les pouvoirs publics, qui se donnent eux-mêmes à tâche de représenter, eux aussi, les intérêts du commerce et de l'industrie. Ils sont créés par la libre initiative des particuliers, qui estiment que les organes officiels ne donnent pas satisfaction à tous les besoins, ne représentent pas, avec impartialité et d'une manière complète, les intérêts dont ils ont la charge, soit à raison de leur origine, soit à raison de leurs tendances. Ces derniers organes, outre qu'ils sont spontanément et librement constitués, indépendants du pouvoir, sans attaches avec lui, n'ont à subir d'autres règles que celles imposées par la loi aux groupements soit généraux, soit professionnels, pour avoir une existence légale et celles que se sont librement donnés leurs membres par les statuts.

Ces derniers organes de la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie tendent à prendre une importance chaque jour plus grande. Cela tient à des causes multiples et très diverses dont nous énumérons les principales : c'est le résultat en premier lieu d'une pratique de plus en plus développée de l'association sous le régime bienfaisant de la loi du 1^{er} juillet 1901, l'une des plus libérales qui soit sur la matière, c'est aussi la conséquence d'une attitude nouvelle des Chambres de commerce. Celles-ci, en

effet, ayant à résoudre des questions de la plus haute importance, de la plus haute gravité, susceptibles d'entraîner des répercussions, on peut dire à peu près incalculables, s'efforcent d'organiser, tant pour s'éclairer que pour mettre leur responsabilité à couvert, de vastes consultations auxquelles elles conviennent tous les groupements intéressés ou susceptibles de l'être, sans distinguer entre ceux dont l'existence est prévue par la loi, dont l'avis doit être pris par le pouvoir exécutif, et ceux qui sont indépendants.

Enfin, l'importance de ces derniers groupements s'est accrue, s'est développée au fur et à mesure que ceux-ci ont pris conscience de leur force, au point que les craintes, manifestées par les adversaires de la représentation des intérêts, ont pu paraître justifiées.

A raison de leur nombre, de leur diversité, des formes innombrables sous lesquelles se présentent ces derniers organes, nous ne saurions songer à les passer en revue. Tout ce que nous pourrions faire consisterait dans une sèche énumération ou une aride statistique sans grand intérêt. Nous sortirions d'ailleurs de notre sujet qui dépend du droit administratif et serions amenés à traiter un sujet d'économie politique.

Nous nous bornerons donc à étudier les organes de représentation des intérêts du commerce et de l'industrie ayant un caractère officiel, ce sont : les Cham-

bres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures.

Dans une première partie, nous examinerons brièvement l'origine de ces institutions et leur fonctionnement avant la Révolution.

Dans une deuxième partie, nous exposerons les diverses phases de leur développement depuis la Révolution jusqu'à la loi du 9 avril 1898, en nous plaçant uniquement au point de vue de leur organisation et de leurs attributions.

Enfin, dans une troisième partie, nous étudierons les divers systèmes qui ont été successivement adoptés pour le recrutement de leurs membres. Nous nous attacherons, dans cette dernière partie, à exposer ce qui résulte de la loi du 19 février 1908 concernant l'élection des membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Nous nous efforcerons d'éclairer le texte de cette loi en reproduisant les débats qui en ont précédé le vote.

PREMIÈRE PARTIE

DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE AVANT LA RÉVOLUTION

Nous n'avons pas l'intention de faire ici, en détail, l'historique de la création des principaux organes de la représentation légale du commerce et de l'industrie, qui sont les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures. La plupart de ces établissements, les premiers du moins, ont donné lieu à de savantes monographies auxquelles nous n'ajouterions rien. Nous nous proposons uniquement de donner une vue d'ensemble, d'abord sur l'organisation de cette représentation, d'énumérer ensuite, aux différentes époques, les divers organes qui y concourent et enfin d'indiquer brièvement leur constitution et leur rôle.

Sous la féodalité, ainsi que pendant la période de constitution du pouvoir royal, il ne saurait s'agir de représentation en quelque matière que ce soit, ni

commerciale ni autre. Il semble que ce soit avec le développement des villes et des franchises municipales, auquel contribuèrent tant les corporations d'artisans et surtout celles des marchands, qu'aient pris naissance les groupements commerciaux que nous étudions.

Nés d'abord aux hasards des besoins et des initiatives locales, ce n'est que par la suite et assez tard qu'ils se généralisèrent, ainsi que nous le verrons d'abord pour les Chambres de commerce, ensuite pour les Chambres consultatives des arts et manufactures.

La première Chambre de commerce fut fondée à Marseille le 5 août 1599. Les négociants de cette ville se réunirent à l'Hôtel de ville et choisirent quatre d'entre eux « pour s'occuper des intérêts généraux du commerce ».

Connue d'abord sous le nom de « bureau du commerce », elle prit par la suite celui qui est devenu le nom de l'institution « Chambre de commerce ».

Plus tard, ces représentants eurent une assemblée permanente, leur nombre fut porté de quatre à douze, choisis annuellement par le conseil de ville parmi les « principaux intéressés et capables du fait du négoce » (1).

1. *Essai sur le commerce de Marseille*, par Jules Julliani, 2^e édit., t. I. — *Etude de la représentation légale du commerce en France*, par Aug. Foulon. Nantes. Charpentier, 1876.

Cette assemblée ne tarda pas à avoir des attributions fort importantes. Outre qu'elle recevait la « plainte des marchands, capitaines de navires et autres », elle devait pourvoir aux « abus des Echelles du Levant et impositions qu'elle jugera nécessaires ». L'exécution de ces délibérations appartenait à l'autorité judiciaire et aux conseils.

A la fin du ^{xvii}^e siècle, ses attributions sont telles qu'il convient d'indiquer les principales : Elle administre elle-même les Echelles du Levant, sous le contrôle du ministre de la Marine ; elle correspond directement avec l'ambassadeur de France à Constantinople et le consul du Levant et paie le traitement de ce dernier ; elle perçoit sur les marchandises du Levant, de la Perse et de l'Afrique, un droit de 20 o/o, qui lui crée des revenus considérables.

Aussi, a-t-on pu dire (1) que le rôle et l'importance de cette Chambre, qu'elle a conservés jusqu'à la Révolution, en faisaient non seulement « le conseil de commerce de la ville maritime de Marseille, mais un tribunal et une sorte de petit ministère établi dans le grand port phocéén, au nom de tout le royaume ».

Cent ans après la création de la Chambre de commerce de Marseille, qui, comme nous venons de le voir, était née en dehors de toute intervention du

1. *Etat de la France en 1789*. Paul Boiteau, p. 122.

pouvoir, un édit de février 1700, rendu à la demande des négociants de Dunkerque, créait dans cette ville une Chambre de commerce : ce fut la deuxième en France.

La nouvelle Chambre était étroitement subordonnée au représentant du roi en Flandre. Sa composition et ses attributions étaient minutieusement réglementées.

L'intendant de Flandre était président-né ; elle comprenait en outre un président effectif choisi parmi les notables non commerçants, un conseiller pensionnaire qui avait le rôle d'un secrétaire et quatre conseillers ordinaires, dont deux à prendre parmi les échevins en exercice et deux parmi les notables commerçants ayant déjà rempli ces fonctions. Tous ces membres étaient choisis par l'intendant : le président et le secrétaire, pour un temps illimité ; les conseillers pour l'année, avec faculté pour l'intendant de leur conserver ces fonctions aussi longtemps qu'il le jugerait à propos (1).

Ses attributions consistaient « à prévenir les désordres et empêcher les abus qui pourraient se produire dans le commerce, le faire fleurir et maintenir le crédit des négociants » (1). Elle ne tarda pas à obtenir

1. *La Chambre de commerce de Dunkerque. Bi-centenaire de sa fondation.* Dunkerque, 1900.

2. *La Flandre maritime et Dunkerque sous la domination française.* De Saint-Léger. Thèse, Lille, 1900, p.371 et s.

divers privilèges, qui lui fournirent des ressources et lui permirent notamment de faire construire une *chaussée pavée* entre Lille et Dunkerque et de faire rétablir une partie des murs de l'ancien port.

Pendant que se produisaient ces tentatives, émanant de l'initiative privée, pour donner aux intérêts du commerce une représentation locale au moins, le pouvoir n'était pas resté inactif et diverses tentatives avaient eu lieu en vue de créer une représentation générale.

Dès 1607, Henri IV avait créé un *bureau de commerce* composé d'officiers pris dans le Parlement, la Chambre des comptes et celle des aides. Ce bureau avait pour mission d'examiner les propositions et avis présentés dans l'intérêt du commerce, des manufactures et de l'industrie : cette institution disparut avec le roi qui l'avait fondée.

Même tentative, qui eut le même sort de la part de Richelieu, devenu grand-maitre et surintendant du commerce et de la navigation. Le bureau comprenait cette fois 7 membres : 4 conseillers d'Etat, 3 maîtres des requêtes et était présidé par le cardinal lui-même.

En 1664, à l'époque où fut rendu l'édit sur le tarif général des douanes, Colbert avait convoqué en une assemblée appelée alors *maison du commerce*, pour les consulter, un certain nombre de délégués des villes commerçantes. On décida, dans cette as-

semblée, la création d'un Conseil supérieur du commerce et celle de Chambres de commerce. Mais cette idée ne paraît avoir été réalisée, pour la première de ces institutions, que, par un édit du 29 juin 1700 et pour la seconde, par celui du 30 août 1701.

Le premier de ces actes rétablissait le Conseil de commerce, dont la création était due à Colbert et décidait qu'il serait composé de 18 membres : 6 conseillers et 12 négociants, choisis parmi les principaux du royaume, à raison de 2 à Paris et de 10 pris dans les villes suivantes : Rouen, Bordeaux, Lyon, Marseille, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille, Bayonne et Dunkerque. L'élection était faite par le corps de ville et les marchands de la cité.

Les attributions de ce Conseil furent fixées par l'édit du 30 août 1701, qui désignait les villes, déjà appelées à concourir à sa constitution, pour recevoir des Chambres de commerce :

« Dans le Conseil du commerce, aux termes de l'édit de 1701, seraient discutés et examinés tous les mémoires et propositions qui y seraient envoyés, ensemble les affaires et difficultés qui surviendront concernant le commerce tant de terre que de mer, au dedans et au dehors du royaume et concernant les fabriques et manufactures, pour, sur le rapport qui serait fait à Sa Majesté des délibérations qui auraient été prises dans ledit conseil de commerce, y être par elle pourvu ainsi qu'il appartiendrait. »

Le même acte continuait ainsi : « Sa Majesté ayant eu l'intention de faire jouir ses sujets, tant des villes et provinces qui doivent envoyer des députés audit Conseil de commerce, que des autres villes et provinces du royaume, de tous les avantages qu'elle a voulu leur procurer par l'établissement dudit Conseil de commerce, Sa Majesté aurait estimé utile et convenable d'établir en chacune desdites villes de Lyon, Rouen, Bordeaux, Toulouse, Montpellier, La Rochelle, Nantes, Saint-Malo, Lille et Bayonne, des Chambres particulières de commerce où les marchands négociants des autres villes et provinces du royaume pourront adresser leurs mémoires contenant les propositions qu'ils auraient à faire sur ce qui leur paraîtra le plus capable de faciliter et augmenter leur commerce, ou leurs plaintes de ce qui peut être y contraire, pour être lesdites propositions ou sujets de plaintes discutées et examinées par celles desdites Chambres particulières de commerce à laquelle lesdits mémoires auront été adressés, et ensuite envoyés par lesdites Chambres avec leur avis audit Conseil du commerce. »

Avant de conclure, l'édit constatait la différence des « formes et usages » dans presque toutes les villes du royaume « tant en ce qui concerne les assemblées générales des marchands, que les élections et nominations aux places de juges et consuls ». Aussi ne prescrivait-on pas un mode uniforme de consti-

tution des Chambres de commerce et se contentait-on d'ordonner que le 15 octobre suivant, au plus tard, « les marchands et négociants des villes ci-après nommées, seraient assemblés, savoir : à Lyon, devant les prévôts des marchands et échevins ; à Lille, devant le magistrat et à Rouen, Bordeaux, La Rochelle, Nantes, Saint-Nazaire et Bayonne devant les juges et consuls pour examiner et délibérer de quelle manière il sera plus convenable et avantageux à chacune desdites villes d'y faire l'établissement desdites Chambres particulières de commerce. Comment, où et par qui se fera l'élection des syndics et députés, il faudra en chacune d'icelles, en égard au nombre de marchands qui y sont établis et à l'étendue du commerce qui s'y fait... »

Si nous avons fait d'aussi longues citations de cet arrêt, c'est qu'il contient une organisation très complète et qui paraît fort bien conçue de la représentation des intérêts du commerce. Il prescrit l'établissement, dans un certain nombre de villes qu'il désigne, de Chambres de commerce, auxquelles il assigne des attributions assez étendues et un ressort à peu près illimité, puisqu'elles recevront des mémoires des marchands négociants « des autres villes et provinces du royaume contenant les propositions qu'ils auraient à faire sur ce qui leur paraîtra le plus capable de faciliter et augmenter leur commerce ou leurs plaintes de ce qui peut y être contraire ». Par

là le champ était ouvert à toutes les initiatives.

Il y avait d'autre part, dans le système adopté par l'arrêt, une organisation très rationnelle et très libérale, oserions-nous dire, de la représentation des intérêts du commerce. A la base, des « assemblées générales de marchands » procédant d'après les formes et usages usités dans chaque ville, pour les « élections et nominations aux places de juges et consuls et autres fonctions, qui doivent être exercées par les marchands ». Ce point nous montre qu'à cette époque, les tribunaux spéciaux au commerce constituèrent d'abord le modèle, et ensuite le cadre, pour ainsi dire, de la représentation commerciale, puisque les réunions en vue des élections se firent partout sous la présidence des prévôts des marchands et des juges et consuls.

Les premières élections devaient aboutir à la création de « Chambres particulières de commerce », composées d'un nombre de syndics et de députés, eu égard au nombre des marchands établis dans chaque ville et au commerce qui s'y fait.

Chacune de ces Chambres, ainsi que celles de Marseille et Dunkerque, antérieurement créées dans les conditions que nous avons dites, devait désigner un député ; Paris en désignait deux, dont la réunion devait composer avec six commissaires du conseil, le Conseil de commerce.

Ce dernier devait examiner et discuter tous les

mémoires, propositions et plaintes que les Chambres lui transmettaient, après en avoir elles-mêmes discuté et avoir donné leur avis.

La Chambre de Lyon se constitua le 20 juillet 1702 et fut composée de dix membres ; celle de Normandie, formée à Rouen le 23 juin 1703, comprit d'abord neuf membres, puis douze, élus par le prieur et les juges consuls auxquels s'adjoignirent les anciens consuls.

A Bordeaux, l'élection se fit en 1705 ; la Chambre comprenait neuf membres, dont trois de droit, le juge et les deux consuls du Tribunal de commerce ; les six autres, élus par les membres en fonction et les anciens membres de la Chambre et du Tribunal de commerce.

A La Rochelle, la Chambre fut constituée en 1710, avec cinq membres ; il en fut de même à Lille, mais seulement à partir de 1714 ; à Bayonne en 1726 ; à Amiens en 1761.

A Nantes, malgré diverses tentatives, on n'arriva point à créer une Chambre de commerce, mais, en fait les juges et consuls en remplissaient le rôle. Parmi les tentatives faites dans ce but, il convient de signaler celle au cours de laquelle, en 1745, les juges et consuls élaborèrent un règlement pour les assemblées particulières de la Chambre consulaire dont ils préconisaient la création à Nantes.

Parmi la diversité des modes adoptés pour le

recrutement des Chambres, on remarquera l'importance du rôle, dans la plupart d'entre elles, des juges et consuls.

Les désignations, aussi, furent les plus diverses : à Lyon : *Directeurs de la Chambre de commerce* ; à Rouen : *Syndics du commerce de la province de Normandie* ; à Toulouse : *Prieur et juges-consuls de la Bourse* ; à Montpellier : *Députés du commerce* ; à Bordeaux : *Directeurs du commerce et de la province de Guyenne* ; à La Rochelle : *Directeurs et syndics du commerce de la province d'Aunis* ; à Lille : *Directeurs et syndics de la Chambre de commerce de Flandre*.

Quant au rôle joué par ces Chambres, il n'est guère en harmonie avec le libéralisme qui avait présidé à leur création. Le commerce local et ses intérêts jalousement gardés, seuls, les préoccupent et attirent l'attention de leurs membres.

« Les privilèges des foires, les règlements des marchés, les méthodes de fixation du change, la simplification des péages, l'allègement des taxes de douane, la reprise des affaires avec les pays étrangers : voilà les questions qui priment toutes les autres » (1).

1. Compte rendu des travaux de la Chambre de Commerce de Lyon. Lyon. Rev. 1903. Centenaire de 1902, p. 415.

De misérables querelles de clocher alimentèrent la rivalité des unes contre les autres. Bordeaux se plaint, en 1737, au contrôleur général, parce que le port de Dunkerque avait obtenu le droit d'armer pour les îles et les colonies françaises d'Amérique (1) ; de celui de Libourne (2), qui a le droit d'armer pour les colonies ; de celui de Saint-Malo, qui a été déclaré port franc.

Mêmes préoccupations à Lyon. Cette ville jouissait de privilèges divers. L'un deux consistait à faire exempter de toutes taxes et de tous droits les marchandises admises aux foires de cette ville, du moment où elles portaient une marque appartenant à Lyon. En outre, toutes les soies présentées sur le marché français, quelle que fût leur origine, devait passer par la douane de Lyon. Cette mesure avait pour conséquence d'assurer la suprématie de cette ville pour le marché des soieries. Avignon, ayant émis la prétention de vendre directement ses soies aux Tourangeaux, sans les faire passer par la douane de Lyon, l'une des principales préoccupations de la douane lyonnaise durant tout le cours du XVIII^e siècle, consista à lutter contre les prétentions d'Avignon à se rendre indépendante de la douane.

La même Chambre de commerce de Lyon alla, rap-

1. Foulon, *loc. cit.*, p. 82 et 83.

2. Jullian, *loc. cit.*, p. 525 et s.

porte-t-on (1), jusqu'à demander des poursuites « contre les gens qui, au lieu de s'habiller avec des étoffes de soie de la fabrique lyonnaise, s'entichaient de la souplesse et du coloris des toiles des Indes récemment entrées dans la consommation européenne. Elle voulait qu'on les arrêtât dans la rue et qu'on leur fit procès pour contrevenir aux règles du bon goût et du patriotisme éclairé ».

L'intérêt local est leur unique préoccupation et elles semblent incapables de s'élever à une conception plus haute.

On peut en déduire la justification des craintes exprimées par les adversaires de l'organisation de la représentation politique, basée sur les intérêts.

C'est ainsi que la Chambre de commerce de Normandie, apprenant en 1722, que le pouvoir royal met à l'étude la question de la jonction de l'Oise à la Somme, se réunit sans plus tarder, non pour étudier l'affaire, mais pour décider « qu'il serait incessamment dressé un mémoire contenant les remontrances de la Chambre au roi et à son Conseil sur le préjudice notable, que souffrirait la Chambre de la Haute-Normandie si le projet en question avait lieu » (1).

1. Compte rendu des travaux de la Chambre de commerce de Lyon. *Loc. cit.*, p. 418.

2. *La Chambre de commerce de la province de Normandie, 1703-1791*, par Henri Wallon. Rouen, Cagniard, 1903, p. 107.

Cette même Chambre se montre hostile à la création projetée, en 1787, d'un service de paquebots entre la France et ses colonies des Indes et d'Amérique. Elle invoque les inconvénients qui en résulteraient pour le commerce.

Les Chambres de commerce restèrent donc profondément attachées à toutes les institutions gardiennes de privilèges, telles que les maîtrises et jurandes. Celles-ci favorisaient le commerce au sens où l'entendaient les Chambres, puisqu'elles écartaient la concurrence. Elles ne surent, comme nous l'avons indiqué, s'élever à aucune conception un peu générale touchant l'organisation économique ; c'est ainsi que la Chambre de Bordeaux écrit un jour au contrôleur : « Il faut au commerce une liberté entière, il lui faut une protection continuelle (1).

On a tenté (2) d'expliquer de tels résultats par le rôle, conféré aux Chambres de commerce, par le pouvoir qui en aurait fait des organes purement consultatifs. Mais il semble, au contraire, que de tels résultats s'expliquent bien mieux par l'état d'esprit du milieu dans lequel vivent ceux qui les composent, « vivant au milieu de privilèges, ils n'ont pas la conception d'un droit commun égalitaire, dit M. Isaac (3) ; ils réclament le maintien des privilèges

1. Jullian, *loc. cit.*, p. 527.

2. Jullian, *loc. cit.*, p. 525.

3. Discours prononcé au bi-centenaire de la Chambre de commerce de Lyon.

qui leur sont avantageux, tout en attaquant ceux qui leur nuisent. »

Ces hommes d'action que sont les commerçants sont, en général, peu préparés à envisager autre chose que ce qui est. Et de même qu'il y a un siècle l'admission des étrangers au commerce des colonies les jetait dans « le découragement et la consternation » (1), il semble que, à certains points de vue du moins, les Chambres de commerce, telle que les a connues le xix^e siècle, aient été animées d'un esprit analogue, pour qu'un ministre, à qui on opposait l'opinion des Chambres de commerce, ait pu s'écrier dans la séance du 18 janvier 1908, à la Chambre des députés. « Je connais l'opinion des Chambres de commerce et je sais aussi qu'il n'est pas une réforme économique et sociale qu'elles n'aient combattue. » (2).

Nous verrons aussi, que pour combattre ces tendances des Chambres de commerce, on a pris une série de mesures et notamment qu'on vient de modifier leur mode de recrutement.

Nous devons signaler une tentative de la part des Chambres de commerce dans le sens qui nous intéresse. Sur l'initiative des juges et consuls de Nantes, qui faisaient fonction de Chambre de commerce dans

1. Juffian, *loc. cit.*, p. 526.

2. *Petit-Temps*, n^o du 18 janvier 1908.

cette ville, toutes les Chambres du royaume demandèrent à envoyer des députés aux Etats généraux.

L'une d'elles, celle de Picardie, justifiait cette proposition de la manière suivante :

« Si le commerce, disait-elle, eût été plus souvent consulté par la voie des Chambres établies dans le royaume ou par les juridictions consulaires, ou enfin par des députations particulières auprès du conseil de Votre Majesté, qu'il nous soit permis de le dire, Sire, il eut peut-être évité à l'administration des démarches qu'elle regrette aujourd'hui.... Ils auraient fait connaître les inconvénients de l'assise de ces droits, presque toujours imaginés avec précipitation et voués ensuite à l'oubli par l'impossibilité de les exiger sans causer la ruine des peuples. Des négociants éclairés auraient fait apercevoir les résultats onéreux, attachés à d'autres opérations calculées d'après les vues dangereuses de financiers et de capitalistes avides, dont les malheurs publics ont rendu l'intervention nécessaire. Des hommes instruits auraient peut-être indiqué les vrais moyens de soulager l'Etat par des ressources moins destructives qui, en éloignant les défiances, suite inévitable d'opérations hasardées sous le poids de la réflexion, auraient apporté l'aisance de nos finances et conservé plus intimement ces rapports de dévouement et de fidélité que nous vous devons.... » (1)

1. Foulon, *loc. cit.*, p. 95.

A en croire la Chambre de commerce de Picardie, il semblerait que tout commerçant est par le fait même un homme d'Etat éclairé et prévoyant. Ces prophéties, survenant après les événements pour en faire connaître les conséquences, forment, avec la manière dont nous avons vu que les Chambres de commerce avaient compris et rempli leur rôle, un contraste frappant. Aussi, n'y a-t-il pas lieu de s'étonner que leur demande fût écartée.

Elles ne renoncèrent pas pour cela à leur idée. Sur la proposition de la Chambre de commerce de Montpellier, à laquelle se joignirent par la suite celles de Rouen et de Bordeaux, les négociants de ces trois villes, ainsi que ceux de La Rochelle, du Havre et de Nantes, envoyèrent à la suite des Etats généraux des députés. Ceux-ci constituèrent à Versailles une assemblée, ayant un caractère purement privé, qui s'intitula « Comité des manufactures et du commerce de France ».

Il est aisé de se rendre compte que les Chambres de commerce ne furent pas plus épargnées par la Révolution que les autres groupements ayant un caractère corporatif.

Dans un rapport du 27 septembre 1791, on déclarait « que l'existence des Chambres de commerce blesse maintenant les principes de la constitution qui a proscrit les corporations ».

L'auteur les qualifiait, d'ailleurs fort irrévérencieu-

sement, « de simulacres des anciens établissements qui formaient l'administration du commerce ».

Au cours de la discussion, Regnault s'écria : que « l'Assemblée nationale, après avoir détruit toutes les corporations, ne pouvait se séparer en en laissant encore subsister une ». Aussi, un décret fut rendu à cette date par l'assemblée, aux termes duquel étaient supprimées : « toutes les Chambres de commerce qui existaient dans le royaume sous quelque titre et dénomination qu'elles aient été créées ou formées ;

« les bureaux établis pour les visites et marques des étoffes, toiles et toileries ;

« le bureau créé à Paris pour l'administration du commerce et des manufactures par le règlement du 2 février 1788, ainsi que le bureau de la balance du commerce ».

Cependant, en même temps qu'on supprimait les organes anciens de la représentation du commerce, on décidait que toutes les villes de commerce pourraient faire parvenir au ministre, par la voie des directoires de département, leurs avis propres à éclairer le corps législatif sur leurs intérêts. Dans ce but, le ministre de l'Intérieur était chargé, dans la limite d'un crédit annuel de 150.000 livres, des Bureaux de commerce.

Il paraît qu'en fait et à la connaissance du pouvoir exécutif (1), les seules communications qui

1. « Vous pourrez vous faire aider dans cette utile recher-

parvinrent à ces Bureaux émanaient des membres des anciennes Chambres. Celles-ci ne reprirent toutefois leur existence légale qu'en vertu d'un décret du 14 prairial an IX, sous le nom de « Conseil départemental du commerce ».

On voit donc que, sous l'ancien régime, la représentation du Commerce et celle de l'Industrie n'a pas été séparée, qu'elle a été confiée à un seul et même organe et qu'il n'a existé, à cette époque, aucune institution présentant quelque analogie avec celle que nous trouverons au XIX^e siècle, celle des Chambres consultatives des arts et manufactures.

che, écrivait le ministre à la Chambre de Normandie, par les anciens membres de la Chambre et négociants éclairés », V. Vallon, *loc. cit.*, p. 343.

DEUXIÈME PARTIE

DE LA REPRÉSENTATION DES INTÉRÊTS GÉNÉRAUX DU COMMERCE ET DE L'INDUSTRIE APRÈS LA RÉVOLUTION

Après la Révolution, sous le régime de l'an VIII, il ne saurait s'agir de représentation au sens exact du mot. La représentation des intérêts, autres que les intérêts politiques et généraux, ne pouvait tenir aucune place dans un tel régime. Cela se comprend.

L'œuvre de la Révolution avait consisté essentiellement à niveler tous les individus et tous les groupes sous l'autorité unique de l'Etat. En raison de cette œuvre, il n'y a rien d'étonnant à ce que le premier régime politique qui s'est dégagé et affirmé, une fois la tourmente passée, ait été un régime centralisé, autocratique, dans lequel l'individu se trouvait seul, isolé, désarmé, par suite impuissant en face de l'Etat omnipotent.

Dans une telle organisation, il n'y avait pas ou peu de place pour une représentation des intérêts ; ils se résumaient, ils étaient tous impliqués dans ceux de l'Etat.

Cependant, dès le 14 prairial an IX, nous allons voir apparaître les organes anciens de la représentation du commerce, sous une forme atténuée d'abord, accomodés aux idées nouvelles ; puis le 3 nivôse an XI, à peu de chose près, sous leur forme ancienne et avec le nom qu'ils portaient antérieurement. Le 22 germinal de la même année sont créées les Chambres consultatives des arts et manufactures. Enfin, avec le Code de commerce, reparaissent aussi les Tribunaux de commerce ; un peu après, les Conseils de prud'hommes : autant d'organes divers de la représentation des intérêts généraux du Commerce et de l'Industrie, qui évolueront, se développeront et prendront au cours du siècle, chaque jour, une importance nouvelle. Un peu plus tard, on créera un ministère spécial, celui du Commerce, qui, tantôt réuni à celui de l'Agriculture, tantôt constitué en ministère distinct, s'occupera de ce qui concerne l'Industrie. Dans ce ministère, se constitueront des conseils : tels le Conseil supérieur du commerce et le Conseil supérieur du commerce extérieur, chargés de coordonner les efforts, les desiderata et les vœux exprimés par chacune des Chambres.

Ces dernières, nous allons les passer en revue au

point de vue de leur constitution, de leurs attributions et surtout de leur recrutement. Nous verrons qu'en premier lieu, elles étaient perdues et comme égarées dans l'organisation centrale de l'an VIII, ayant une origine telle, qu'elles dépendaient exclusivement du pouvoir avec des attributions mal ou pas définies, leur autorité étant pratiquement comme légalement nulle, puisque leur intervention était limitée, restreinte à des avis toujours facultatifs. Il arrivera, en particulier pour les Chambres de commerce, qu'elles s'imposeront de plus en plus au cours du xix^e siècle et qu'elles finiront par prendre, dans l'organisation administrative, une place effective et considérable.

Nous examinerons donc dans une section première : Les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures, depuis la Révolution jusqu'en 1898. Cette section sera divisée en deux chapitres :

Le chapitre premier sera consacré aux Chambres de commerce spécialement. Nous y étudierons leur organisation, leurs attributions et leur rôle.

Le chapitre second traitera de l'organisation, des attributions et du rôle des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Le régime nouveau créé en 1898, sera l'objet de notre section II.

SECTION I

Les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures depuis la Révolution jusqu'en 1898.

CHAPITRE PREMIER

Organisation. — Attribution. — Rôle des Chambres de commerce

Ains que nous l'avons indiqué, sous la dénomination de Conseil du commerce, un arrêté du 14 prairial an IX établissait dans chaque département un comité qui devait être composé « d'un très petit nombre d'hommes, les mieux recommandés dans l'opinion publique par leur moralité et leurs connaissances pratiques, » selon les expressions de Chaptal (1). Ils devaient être désignés par le préfet et

1. Lettre du 16 floréal an IX.

nommés par le ministre. Le préfet présidait ce Conseil, qui correspondait directement avec le ministre de l'Intérieur et qui avait pour mission de s'occuper de tout ce qui peut faire connaître et améliorer l'état du commerce et des manufactures.

Dans une circulaire du ministre de l'Intérieur, en date du 16 messidor an IX, le rôle de ces Conseils est précisé de la manière suivante : La mission des conseillers « ne porte pas seulement sur le commerce, mais ils ont à faire connaître les ressources industrielles des diverses localités et à me transmettre les leçons de l'expérience et toutes les vues qui peuvent tendre à l'amélioration de l'agriculture, au perfectionnement des arts, à la prospérité du commerce. »

Ainsi organisés et avec cette destination, les Conseils du commerce constituaient uniquement des conseils administratifs et ne représentaient en rien ni le commerce, ni les arts, ni l'agriculture, dont ils avaient à s'occuper au même titre et sans aucune distinction. Une autre circulaire du 1^{er} frimaire an X précise ce rôle dans les termes suivants : « Vous verrez, y est-il dit, que dans le nombre des questions qui vous sont soumises, il y en a de générales qui embrassent l'intérêt entier du commerce national. Il en est aussi qui sont particulières et locales. Il vous sera facile de les distinguer, en faisant attention que pour seconder les intentions du gouvernement, toutes

doivent tendre au même but : le bien public et l'intérêt du commerce en général. »

L'arrêté du 3 nivôse an XI (25 décembre 1802) vint rétablir, à peu de chose près, l'organisation de 1701, en créant, dans un certain nombre de villes, des Chambres de commerce et un Conseil général du commerce près du ministre du Commerce.

L'article 1 porte qu'il sera établi des Chambres de commerce dans les villes de Lyon, Rouen, Bordeaux, Marseille, Bruxelles, Anvers, Nantes, Dunkerque, Lille, Mayence, Nîmes, Avignon, Strasbourg, Turin, Montpellier, Genève, Bayonne, Toulouse, Tours, Carcassonne, Amiens, Le Havre.

Elles sont composées de commerçants ayant fait le commerce au moins pendant dix ans, au nombre de 15 dans les villes de plus de 50,000 âmes et de 9 dans celles qui ont une population inférieure. Dans ces nombres ne sont pas compris le préfet et le maire, qui sont « membres-nés », membres de droit et qui président toutes les fois qu'ils assistent aux séances, le premier dans les chefs-lieux de préfecture, le second dans les autres villes.

Le mode de recrutement est ainsi fixé : 40 à 60 commerçants « les plus distingués de la ville » sont réunis par le préfet ou le maire, selon qu'il s'agit ou non de chefs-lieux de préfecture. Sous la présidence de ces fonctionnaires, ces commerçants élisent « un scrutin secret et à la pluralité absolue des

suffrages » les membres qui composeront la Chambre.

Il semble, quoique rien ne l'indique dans le texte que nous analysons, que les élus devaient être pris parmi les commerçants réunis sous la présidence du préfet ou du maire.

L'élection n'était définitive qu'après avoir été approuvée par le ministre de l'Intérieur à qui elle devait être transmise.

Le renouvellement avait lieu par tiers tous les ans, avec faculté de réélection des membres sortants. Ces derniers devaient, lors des deux premiers renouvellements, être désignés par le sort. Cette fois, l'élection devait être faite par la Chambre et à la pluralité absolue des suffrages.

Les attributions de ces assemblées étaient ainsi définies :

Présenter des vues sur les moyens d'accroître la prospérité du commerce ;

Faire connaître au gouvernement les causes qui en arrêtent les progrès ;

Indiquer les ressources que l'on peut se procurer ;

Surveiller l'exécution des travaux publics relatifs au commerce, tels, par exemple, que le curage des ports, la navigation des rivières et l'exécution des lois et arrêtés concernant la contrebande.

Chaque Chambre devait, en outre, présenter, selon

les termes de l'arrêté, « deux sujets », sur la liste desquels le premier consul en nommerait quinze pour composer le Conseil général du commerce établi à Paris près du ministre de l'Intérieur.

Les Chambres correspondaient, pour ces objets, directement avec ce ministre, à qui elles devaient en outre présenter l'état de leurs dépenses et proposer les moyens de les acquitter. Il était décidé par le gouvernement sur la proposition du ministre.

Si ces assemblées n'avaient, comme on le voit, et à l'instar de la plupart des corps établis à cet époque, que *des vœux* à présenter, on remarquera d'abord qu'il semble être entré des préoccupations militaires dans la rédaction du décret. On se demande, en effet, dans quel autre dessein on pourrait demander aux Chambres de commerce de faire connaître les ressources qu'on peut se procurer dans chaque ville.

Mais, par contre, il était tout à fait conforme au rôle que l'on conçoit aujourd'hui encore pour les Chambres de commerce, de leur confier la surveillance des travaux intéressant le commerce. Nous verrons même que c'est uniquement dans l'exécution de leurs attributions qu'elles se sont signalées et qu'elles ont trouvé là un élément à leur activité, bien plus que dans ce rôle de conseillers du gouvernement, dans lequel elles ne paraissent pas s'être beaucoup plus distinguées qu'elles ne l'avaient fait au XVIII^e siècle.

Quant au Conseil général du commerce, créé par le

même arrêté, il devait être composé, comme nous l'avons vu, de 15 membres, choisis par l'Empereur sur une liste établie à raison de deux membres par Chambre. Pour figurer sur cette liste, il fallait habiter la ville où siège la Chambre de commerce et y être, selon l'expression militaire de l'arrêté, « en activité de commerce ». Ce conseil devait se réunir à Paris une ou deux fois l'an ; trois de ses membres devaient toujours être présents dans cette ville.

Ces mesures furent complétées par un décret du 23 septembre 1806 (1), aux termes duquel les dépenses des Chambres de commerce sont assimilées à celles des Bourses de commerce et acquittées, comme elles, dans les conditions prévues par la loi du 28 ventôse an IX (2). Cet acte réservait d'ailleurs la situation des Chambres auxquelles des revenus particuliers avaient été attribués et qui devaient continuer à en jouir. Cette disposition intéressait en particulier la Chambre de commerce de Dunkerque (3).

La loi du 28 ventôse an IX, à laquelle renvoie notre décret, règle les dépenses des Bourses de commerce, auxquelles, comme on vient de voir, sont assimilées les Chambres de commerce. Les unes et les autres pourront donc avoir des dépenses annuel-

1. Duvergier. *Collection des Lois*, t. 16, p. 40.

2. *Lois usuelles*. Rivière, p. 70.

3. *La Chambre de Commerce de Dunkerque. Bi-Centenaire de Fondation*. Dunkerque, 1900, p. 28.

les d'entretien et de réparation. Elles seront supportées par les banquiers, négociants et marchands, sur qui on en recouvrera le montant, au moyen d'une « contribution proportionnelle sur le total de chaque patente de commerce de première et de deuxième classe et sur celles d'agent de change et courtiers. » Il appartenait au préfet du département de fixer, chaque année, le montant de cette contribution en raison des besoins.

Telle est l'organisation que reçurent, sous l'Empire, les Chambres de commerce. Elle reproduit, à peu de choses près, celle que leur avait donné l'ancien régime.

En ce qui concerne leur fonctionnement et celui du Conseil général du commerce, il ne semble pas que ni l'une ni l'autre ait fait preuve d'une grande activité. On sait, d'ailleurs, que le régime ne le comportait pas et que le pouvoir ne l'aurait pas toléré.

Sous la Restauration, la situation des Chambres de commerce se régularise, pourrions-nous dire, en ce sens que des ressources régulières leur sont concédées. C'est ainsi qu'une ordonnance du roi, du 21 décembre 1815 (1), leur assure des ressources permanentes en décidant que, les dépenses des Chambres de commerce n'ayant pas été comprises dans la loi de finances du 23 septembre 1814, on allouera à

1. Duvergier, 1815.

ces établissements les sommes fixées pour les exercices 1815 et 1816, et qu'il y sera pourvu au moyen de la contribution dont il vient d'être parlé. Un tableau annexe fait connaître le nombre de centimes qui devra, dans ce but, être ajouté aux patentes dans chaque ville.

La loi du budget de 1817, et celle du 23 juillet 1820 (1), renouvelle ces prescriptions. Ce sont les dispositions de cette dernière qui sont toujours en vigueur. Comme il sera question à plusieurs reprises de ces dispositions, notamment quand nous étudierons les projets d'extension du droit de vote qui ont abouti à la loi du 19 février 1908, il importe d'en donner ici l'analyse.

« Continueront d'être perçues, porte l'article 11 de cette loi, les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des Bourses et Chambres de commerce, ainsi que les revenus spéciaux accordés auxdits établissements. »

L'article suivant détermine les patentables à la charge desquels seront réparties ces contributions. Ce seront, en premier lieu, ceux de première et deuxième classe et tous ceux qui, placés hors classe, paieront un droit fixe de patente égal ou supérieur à celui payé par ces deux classes.

Ce seront, en second lieu, les associés des maisons

1. Duvergier, 1820, p. 46 et 47.

de commerce qui ne paient qu'un demi droit fixe, les associés des fabricants à métiers et filatures de laine et de coton qui ne sont assujettis qu'à un droit proportionnel, lorsque le droit fixe de patente de l'associé principal sera égal ou supérieur à celui de la deuxième classe.

Aux termes de l'article 14, le rôle relatif aux frais d'une Bourse de commerce, ne doit comprendre que les patentables de la ville où elle est établie, tels qu'ils viennent d'être déterminés.

S'il n'y a dans un département qu'une seule Chambre de commerce, le rôle comprendra les patentables pour tout le département.

S'il y a plusieurs Chambres dans le même département, le rôle de chacune d'elles comprendra les seuls patentables désignés ci-dessus, qui font partie de l'arrondissement dans lequel est située la Chambre.

Cependant, sur les observations des établissements intéressés, une ordonnance royale pourra intervenir pour fixer la circonscription de chacun d'eux ; il en sera de même, au cas où une Chambre de commerce aurait pour circonscription des portions de territoire dépendant de plusieurs départements.

La taxe, pour le paiement des frais des Chambres de commerce, porte sur le principal de la cote de patente, consistant dans le droit fixe et le droit pro-

portionnel. Il est ajouté 5 centimes à cette taxe pour subvenir aux non-valeurs.

Chaque année des ordonnances royales fixeront, sur la proposition des Chambres elles-mêmes, les sommes à imposer pour subvenir à leurs dépenses.

La forme de la comptabilité et la vérification de l'emploi des deniers seront réglées aussi par des ordonnances royales.

Sous la monarchie de Juillet, les conditions de gouvernement se trouvent modifiées dans un sens plus libéral. Les Chambres de commerce ne dépendent plus du ministère de l'Intérieur. Un ministre des Travaux publics, de l'Agriculture et du Commerce est créé : Il en résulte, pour les établissements que nous étudions, une nouvelle organisation par laquelle leur rôle sera régularisé, précisé et étendu ; leur recrutement, comme nous l'exposerons dans un chapitre spécial, élargi. Ces diverses modifications sont contenues dans une ordonnance du roi du 1^{er} juillet 1832 (1).

Jusqu'à cette date, les divers actes que nous avons analysés et qui étaient relatifs aux Chambres de commerce, réglaient uniquement la situation de ces établissements. Désormais, à partir de cette ordonnance, les actes pris pour les Chambres de com-

1. Duvergier, 1832, p. 364.

merce régleront aussi les Chambres consultatives des arts et manufactures, sans toutefois édicter pour les deux institutions des dispositions uniformes. Mais, de cette évolution parallèle et simultanée, résultera forcément une tendance à organiser les deux catégories d'établissements d'après les mêmes règles. C'est ce que nous constaterons, en particulier pour leur recrutement, qui, à partir de cette date, se trouve organisé de la même manière et évolue dans des conditions identiques.

Aux termes de l'ordonnance de 1832, les Chambres recevaient l'organisation ci-après : Le nombre de leurs membres était de 9 ou de 15, mais, sur la demande des commerçants et sur la proposition des préfets, il peut être nommé un membre de plus, « qui sera élu dans chacun des arrondissements de la circonscription de la Chambre autre que celui », où elle a son siège (1).

Les membres de ces établissements peuvent être pris indistinctement dans toute la circonscription, telle que nous avons vu qu'elle était fixée par la loi de 1820.

Pour pouvoir être nommé, il faut avoir exercé le commerce, en personne, au moins pendant cinq ans. Les anciens commerçants pourront aussi en faire partie, mais sans que leur nombre puisse jamais excéder le tiers des membres (art. 5).

1. Art. 6, § 3.

Ces fonctions étaient conférées pour trois ans avec renouvellement par tiers, les membres sortants n'étant rééligibles qu'après une interruption d'exercice. Les vacances accidentelles ou celles résultant de démissions prononcées, parce qu'un membre n'avait pas répondu aux convocations pendant un an, ne donnaient lieu à remplacement qu'à la plus prochaine élection, les nouveaux élus devant suivre le sort de ceux qu'ils remplaçaient.

Les Chambres de commerce acquéraient le droit de nommer annuellement leur président. Le préfet dans le lieu de sa résidence, le maire dans les autres villes, reste « membre-né », mais passe président d'honneur. Cependant il continue à présider effectivement les séances où il assiste en personne.

Elles correspondent directement et sans intermédiaire avec le ministre des Travaux publics et du Commerce ; elles peuvent aussi correspondre avec les Chambres consultatives des arts et manufactures, avec lesquelles toute l'organisation qui précède leur est commune. Cette correspondance pourra avoir pour objet les points suivants qui constituent les attributions générales des Chambres de commerce :

— Les avis et les renseignements qui leur sont demandés par le gouvernement sur les faits et les intérêts industriels et commerciaux ;

— Les vues qu'elles croiront devoir présenter spontanément sur l'état de l'industrie et du com-

merce et sur les moyens d'en accroître la prospérité ;

— Les améliorations qu'elles signaleront comme devant être introduites dans toutes les branches de la législation commerciale, y compris les tarifs douaniers.

On remarquera que, sur ces différents points, on n'a pas séparé les intérêts industriels des intérêts commerciaux. Et, comme les avis à demander, les vues à présenter, les améliorations à signaler sont considérés comme devant soit être demandés, soit émaner des Chambres de commerce, on a décidé que, sur ces points, elles pourraient correspondre avec les Chambres consultatives des arts et manufactures.

Le départ d'attributions entre les deux catégories d'établissements est nettement fait, ou plutôt il semble qu'il y ait dans l'esprit des auteurs de l'ordonnance une espèce de subordination de l'industrie au commerce. Cette manière de voir concorde, d'ailleurs, assez exactement, avec l'état des institutions chargées d'intervenir dans ces deux ordres d'activité, puisque si le commerce commence à cette date à avoir une organisation spéciale dans le ministère des Travaux publics et du Commerce, il n'en sera de même pour l'industrie qu'à partir de 1886 (7 janvier).

Il semble que, sur les objets qui ont été énumérés, l'avis des corps que nous étudions soit facultatif, en

ce sens que le pouvoir peut le prendre ou s'abstenir de le faire.

Mais, voici une énumération d'un certain nombre de cas dans lesquels il paraît devoir être obligatoirement demandé ; c'est du moins ainsi que nous entendrions les termes : « L'avis des Chambres de commerce est spécialement demandé » :

Sur les changements projetés dans la législation commerciale ;

Sur les érections et règlements des Chambres de commerce.

Sur les créations de Bourses, sur les établissements d'agents de change ou de courtiers ;

Sur les tarifs et règlements des courtages et autres services établis à l'usage du commerce et sujets à des tarifs ;

Sur les créations des Tribunaux de commerce dans leur circonscription ;

Sur les établissements de banques locales ;

Sur les projets des travaux publics locaux relatifs au commerce.

Sur ce dernier point, le texte ajoute : « Et elles seront entendues sur l'exécution de ces projets. » Ces termes semblent indiquer qu'à cet égard, il sera facultatif pour le gouvernement de les entendre.

Enfin, une troisième catégorie d'attributions leur est reconnue et conférée.

Ces dernières nous paraissent de beaucoup les

plus importantes. Nous verrons d'ailleurs que c'est dans le développement de ces attributions que les Chambres de commerce se sont véritablement distinguées.

Aux termes de l'article 13 de notre ordonnance, quand il existera, dans une même ville, une Chambre de commerce et une Bourse, l'administration de ce dernier établissement appartiendra à la Chambre, sans préjudice des droits ordinaires du maire et de la police municipale sur les lieux publics.

Il convient de rapprocher de cette disposition celle de la loi de 1820, aux termes de laquelle les Chambres de commerce étaient assimilées aux Bourses de commerce au point de vue des ressources.

Créées d'abord en tant qu'établissements distincts, les Chambres et les Bourses de commerce, au fur et à mesure qu'elles se développent, tendent à se constituer d'après des règles sensiblement uniformes, comme il convient aux éléments d'un même organisme.

Notre ordonnance donne aux Chambres de commerce l'administration des établissements créés pour l'usage du commerce, tels que magasins de sauvetage, entrepôts, conditions pour les soies, cours publics de connaissances commerciales et industrielles, quand ils seront créés au moyen de contributions spéciales prélevées sur les commerçants.

Quand ces divers établissements auront été formés

par des souscriptions volontaires et que les souscripteurs en exprimeront le vœu ou quand ils seront créés par l'autorité, l'administration pourra aussi en être remise aux Chambres de commerce.

Au sujet de leurs dépenses, moyens d'y pourvoir, et revenus, l'ordonnance ne fait que confirmer les dispositions des lois antérieures.

Un arrêté du 19 juin 1848 constitue une nouvelle et importante étape dans le développement des Chambres de commerce. Cet arrêté, que nous analyserons en étudiant le mode de recrutement des Chambres de commerce, portait dans son article 19 : que celles-ci, aussitôt après leur installation, auraient à transmettre au ministère de l'Agriculture et du Commerce, « leurs vues et leurs propositions pour régler leur organisation intérieure et indiquer les attributions qui pourraient leur être utilement conférées. »

Par ce que nous apprend cette consultation, il ne semble pas que l'état d'esprit des membres des Chambres de commerce de cette époque, même élus au suffrage universel des patentés, diffère sensiblement de celui manifesté par les membres de celles de l'ancien régime.

Nous allons voir que, sous des réclamations d'indépendance, notamment, se dissimulent de mesquines questions de préséance et de misérables rivalités d'amour-propre ; ainsi, dans cette enquête, la Chambre de Bordeaux se plaint de ce que : « jus-

qu'ici les Chambres de commerce ont été soumises *en droit, sinon en fait*, à des entraves qui ont paralysé leur action et amoindri certainement le bien qu'elles auraient pu faire. » Et, pour assurer cette indépendance que l'on reconnaît exister *en fait*, qui ne subit d'atteintes *qu'en droit*, quelles sont les mesures réclamées ?

On fait valoir, que l'on ne peut laisser au préfet ou au maire la présidence d'honneur ; on condescendra à les admettre, à leur donner entrée s'ils ont une communication à faire ou un renseignement à demander pour s'éclairer ; mais, pour que les Chambres « soient autre chose que de simples échos du gouvernement, il faut que leurs délibérations demeurent complètement libres et ne subissent aucune pression ».

Bien fragile est l'indépendance des 9 ou 15 membres composant l'assemblée, il faut le reconnaître, pour qu'elle tienne à si peu de chose et que la simple présence du préfet ou d'un maire l'empêche de se manifester ou la fasse évanouir.

Cette revendication, fondée en elle-même, nous ne faisons aucune difficulté pour le reconnaître, est reproduite avec insistance au nom des plus graves intérêts, comme si la vie et le développement des Chambres en dépendait.

La Chambre de Paris (1) formule, en effet, dans

1. Rapport sur la réorganisation des Chambres de commerce. — Chambre de commerce de Paris, février ; 1849.

cette enquête, la même plainte que celle de Bordeaux, à ce sujet. Elle prétend que les maires auraient parfois abusé de leur droit, qu'ils se seraient *imposés* aux Chambres, aux lieu et place du président qu'elles voulaient élire et que, de là, seraient nés entre les municipalités et les Chambres, des antagonismes et des difficultés.

Le décret du 3 septembre 1851, leur donne satisfaction à ce point de vue ; on retire au maire des villes, qui ne sont pas chefs-lieux, non seulement leur droit de présider, mais encore leur qualité de membre de droit. Toutefois, le préfet ou le sous-préfet conservent cette qualité, ils constitueront le lien entre les Chambres et l'autorité administrative ; à ce titre, quand ils assisteront aux séances, ils présideront.

Eh ! bien, cette mesure porte encore atteinte à l'indépendance et à l'autonomie des Chambres ; c'est du moins ce que prétendent MM. Siegfried et Méline dans un rapport (1) où ils proposent, pour augmenter dans toute la mesure du possible l'indépendance et l'autonomie des Chambres, « de retirer au préfet et au sous-préfet la qualité de membre de droit ; que le représentant du pouvoir ait entrée dans l'assemblée des mandataires du commerce et de l'industrie, et

1. Chambre des députés. Séance du 28 nov. 1889. *Doc. parlement.*, 1890, p. 239.

qu'il soit, en outre, investi d'une présidence qui, dans la plupart des cas sera purement honorifique », rien de mieux ; mais il ne doit pas, selon nous, faire partie de la Chambre au même titre que les autres membres ; nous avons peine à concevoir le préfet ou le sous-préfet dans telle ou telle question spéciale, relative au régime douanier par exemple, prenant part au vote et déterminer peut-être la majorité dans le sens désiré par l'administration.

A la date où nous nous plaçons, deux autres points de l'organisation des Chambres de commerce donnent lieu à des représentations et à des réclamations de leur part. C'est qu'elles soient obligées de faire approuver leur budget par le ministre du Commerce et qu'elles n'aient pas la libre disposition des revenus des établissements purement commerciaux.

D'après la Chambre de Bordeaux (1), ces établissements ne pourront défendre efficacement les intérêts du commerce tant qu'il en sera ainsi, car, « il est déjà arrivé bon nombre de fois que les dépenses les plus urgentes et les plus utiles ont été vivement contestées dans les bureaux ministériels, parce qu'elles ne figuraient point sur un budget dans lequel il est impossible de tout prévoir, attendu la nature même des intérêts commerciaux, où tout change et se modifie d'un instant à l'autre ».

1. Chambre de commerce de Bordeaux. *De la réorganisation des Chambres de commerce*. Bordeaux, 1849, p. 10.

Les auteurs de ce rapport ne se préoccupent pas de savoir si les fonds, dont il s'agit, proviennent ou non de l'impôt et si, pour cette raison, le contrôle du pouvoir est de rigueur.

« Il est juste, lit-on dans ce même document, que les revenus fournis par le commerce aux établissements commerciaux *soient employés au profit du commerce seul, au lieu d'être dépensés*, comme ils le sont aujourd'hui, *au profit de la généralité des habitants, lorsqu'un grand nombre d'entre eux ne contribue en rien à produire ces revenus.* »

Ne semble-t-il pas qu'on lise une lettre d'une Chambre de commerce du XVIII^e siècle à un intendant ?

Cette enquête aboutit au décret des 3-17 septembre 1851 (1), qui contient quelques modifications à l'organisation antérieure. C'est ainsi que, dorénavant le nombre des membres des Chambres peut être porté à 21 au lieu de 15, auquel il était limité, que leurs fonctions durent six ans au lieu de trois, le renouvellement se faisant par suite tous les deux ans, par tiers.

Il suffira désormais de n'avoir pas répondu aux convocations pendant six mois pour être déclaré démissionnaire et remplacé.

Les membres sortants sont indéfiniment rééligi-

1. Duvergier, 1851, p. 363.

bles. Un président est élu tous les ans, il en est de même du secrétaire et du trésorier.

Des membres correspondants pourront être désignés ; ils auront le droit d'assister aux délibérations de la Chambre, mais avec voix consultative seulement. Leur nombre ne devra pas dépasser celui des membres de la Chambre elle-même.

Aux dispositions de l'ordonnance de 1832, relatives à leurs attributions, on ajoute qu'elles pourront présenter leurs vues sur les tarifs d'octroi ainsi que sur ceux de douane, sur l'exécution des travaux et l'organisation des services publics qui peuvent intéresser le commerce ou l'industrie, tels que les travaux des ports, la navigation des fleuves et des rivières, les postes, les chemins de fer, etc...

Leur avis doit être spécialement demandé, en dehors des cas précédemment prévus, sur les tarifs de douane ; sur les tarifs et règlements des services de transport et autres établis à l'usage de commerce ; sur les usages commerciaux, les tarifs et règlements de courtage maritime et de courtage en matière d'assurances de marchandises, de change et d'effets publics ; sur les établissements de banque, de comptoirs d'escompte et succursales de la Banque de France ; sur les projets de travaux publics locaux relatifs au commerce ; sur les projets de règlements locaux en matière de commerce ou d'industrie.

Contrairement aux demandes des intéressés, on

renforce le contrôle budgétaire des Chambres par les dispositions suivantes : Il leur est prescrit d'adresser, dans les six premiers mois de chaque année, au préfet de leur département, le compte rendu des recettes et des dépenses de l'année précédente, ainsi que le projet de budget des recettes et dépenses de l'année suivante. Cette prescription s'applique, a-t-on bien soin de préciser, « aux recettes ordinaires des Chambres de commerce provenant des contributions prélevées sur les patentes, comme aux recettes et dépenses spéciales des établissements à l'usage du commerce dont l'administration leur est confiée ». Ces budgets et comptes, transmis par le préfet au ministre, sont approuvés par ce dernier.

Enfin, à l'avenir aucune Chambre ne pourra être établie que par un décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique. Toutes les Chambres existantes et celles qui seront instituées à l'avenir sont déclarées établissements d'utilité publique.

On le voit, l'organisation des Chambres se complète, leur rôle se précise et s'étend et jusqu'à la loi du 9 avril 1898 nous ne trouvons rien autre, à ce double point de vue, que des dispositions relatives à des cas particuliers, comme celui des magasins généraux. Les lois des 28 mai 1858 et 21 août 1670 prescrivent en effet, que l'avis de la Chambre de commerce ou à son défaut celui de la Chambre consultative des

arts et manufactures devra être demandé pour l'ouverture d'un magasin général.

Elles n'ont cependant cessé de lutter pour leur indépendance, telle qu'elles la conçoivent, puisque nous trouvons dans un rapport administratif de 1867 (1) les lignes suivantes :

« A mesure que ces Chambres se sont multipliées et ont grandi en importance, elles ont cru avoir le droit, même le devoir, en leur qualité d'institutions formées en vue de veiller aux intérêts du commerce, de prendre parfois certaine initiative financière qui leur paraissait légitime dans son but et sauvegardée par son utilité, c'est ainsi que souvent elles ont inscrit dans leur budget des crédits pour encouragements au commerce, missions industrielles, etc... L'administration liée par la loi et ayant le désir de faire respecter la spécialité de l'impôt et de protéger l'intérêt des patentés, s'est constamment efforcée de s'opposer à ces tendances des Chambres, mais devant leurs sollicitations et leurs réclamations, sa tâche a été souvent difficile. »

Nous retrouvons un écho de ces doléances dans une lettre adressée au ministre en 1885, par la Chambre de Bordeaux (2), appuyée par un certain nombre d'autres Chambres :

* 1. Rapport sur l'exposé des motifs du projet du gouvernement, 1890, S. 1899. III, p. 696.

2. *Journal des Chambres de commerce*, 1885, p. 153 et

« Comment admettre, y lit-on, la possibilité d'une ingérence utile des Chambres de commerce, alors que leur action est limitée à l'émission de vœux ou à l'exécution de travaux dont l'initiative appartient exclusivement à l'Etat... L'Etat a bien pu, à d'autres époques, assumer sur lui l'obligation de pourvoir à des nécessités limitées, se manifestant avec une régularité proportionnée à des ressources budgétaires habituelles ; il est habituellement impuissant à dominer des circonstances qui appellent un énergique effort et une promptitude d'exécution qui ne cadre pas avec des possibilités d'action... Nous nous bornerons à dire que l'autonomie *réglémentée et contrôlée* des Chambres de commerce déchargerait l'Etat de l'obligation excessive dans laquelle il se trouve aujourd'hui de pourvoir à des dépenses dont l'importance s'accroît indéfiniment ; que les Chambres, en effet, constituant désormais des personnalités morales, pourraient, dans les grands ports de France, pourvoir par elles-mêmes, soit à l'entretien des fleuves, soit à l'exécution des grands travaux qu'elles auraient jugé utiles et que l'Etat aurait approuvé ; que, dans cette situation, elles assureraient à l'aide de droits locaux réduits la réalisation de choses utiles... »

suiv. — Lettres et délibérations des Chambres de Tourcoing, Dunkerque, Le Mans, Clermont-Ferrand, etc...

Aussi, sous l'influence des réclamations unanimes des Chambres pour demander une plus grande indépendance (1), une extension de leurs pouvoirs et l'obligation pour le gouvernement de les consulter dans toutes les questions qui touchent aux grands intérêts qu'elles représentent, se créa-t-il un mouvement d'idées qui a eu pour conséquence la loi du 9 avril 1898, mouvement sur lequel il nous reste à donner quelques indications ainsi que sur l'œuvre des Chambres de commerce et les résultats par elles obtenus, partout où s'est exercée leur activité.

La loi du 9 avril 1898 fut précédée d'un nombre considérable de projets ou propositions de loi. De 1884 à 1895 il n'en fut pas déposé moins de 13 par des auteurs différents, tant à la Chambre qu'au Sénat (2).

1. Rapport du 17 juin 1890 fait par M. Renard au nom de la Commission chargée d'examiner le projet de loi relatif aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures et les propositions de loi de MM. Lockroy, Félix Faure, Léon Renard, Jules Siegfried tendant à organiser la représentation commerciale et industrielle. *J. off. Doc. parl.* 1890, p. 1190.

2. Projet de M. Hérisson, ministre du Commerce, déposé au Sénat. *J. off. Doc. parl.* janvier 1885, p. 439. — De M. Legrand à la Chambre, *loc. cit.*, juin 1885, p. 2269. — De M. Lockroy, *loc. cit.*, août 1886, p. 972. — De MM. Siegfried et Félix Faure, *loc. cit.*, juin 1886, p. 565. — Proposition de M. Léon Renard en 1887 et 1889, *loc. cit.*, février 1888, p. 756 ; février 1890, p. 199. — De M. Lockroy, *loc. cit.*, janvier 1890, p. 13. — De M. Félix Faure, *loc. cit.*, janvier 1890, p. 72.

Les auteurs de ces projets se proposaient, en général, obtenir pour les Chambres de commerce plus d'indépendance, l'augmentation de leurs attributions, ainsi que le droit de se concerter et de tenir des réunions collectives en vue d'une action commune.

Sur le premier de ces points cependant, il semble que ce soit pour la forme et par habitude, pour ainsi dire, qu'on ait continué à réclamer et protester. Car, le gouvernement de la République, dit-on dans un des projets indiqués en note, a, il est vrai, affranchi en fait les Chambres de commerce de la rigueur des règles administratives auxquelles les avaient soumises les gouvernements précédents.

La plupart des auteurs des projets que nous avons cités en note sont d'ailleurs d'accord pour reconnaître que ce desideratum s'est déjà réalisé, puisqu'on attribue à l'indépendance, ainsi établie, bon nombre des résultats invoqués en faveur des Chambres de commerce. « Les régimes précédents, dit M. Mesureur, dans l'exposé des motifs de son projet, en réglementant les Chambres de commerce, avaient renfermé ces institutions dans des limites étroites. Le

— De MM. Siegfried et Méline en 1889, *loc. cit.*, février 1890, p. 239. — De M. Tirard, *loc. cit.*, avril 1890, p. 387 ; ce projet donna lieu à un nouveau rapport de M. Léon Renard, *loc. cit.*, octobre 1890, p. 1190. — De M. Mesureur en 1893, *loc. cit.*, janvier 1894, p. 49. — De MM. Durand-Savoyat, Loubet, de Marcère en 1895, *loc. cit.*, avril 1895, p. 10.

gouvernement de la République n'a pas, il est vrai, modifié cette législation ; mais, il faut reconnaître toutefois, que la tolérance dont il a usé vis-à-vis des Chambres de commerce a permis à celles-ci d'attendre avec quelque patience les libertés qu'elles réclamaient.

« Cette longue période, pendant laquelle les Chambres de commerce ont été, pour ainsi dire, *livrées à elles-mêmes, indépendantes du pouvoir exécutif*, les bons résultats qu'on a pu constater de cet affranchissement à peu près complet de la tutelle administrative, constituent certainement les meilleurs arguments que l'on puisse invoquer pour obtenir enfin la régularisation en droit d'une situation qui existe en fait depuis plusieurs années. » (1) Alors, pourquoi réclame-t-on et que demande-t-on ? Des garanties pour l'avenir, semble-t-il, puisque l'auteur ajoute : « Mais la liberté, dont jouissent les Chambres de commerce, ne reposant que sur une sorte de tolérance administrative, nous avons pensé qu'il appartenait au gouvernement de la République de donner à cette liberté une consécration légale et de fonder en même temps sur des bases plus larges et plus stables la représentation industrielle et commerciale du pays » (2).

1. Rapport n° 94 fait en 1894 au nom de la commission.

2. *J. off. Doc. parl.*, janvier 1885, p. 439 et suiv.

MM. Siegfried et Méline reprennent ce point de vue quelques années plus tard, (1) et y insistent dans les termes suivants, en faisant valoir à la fois des considérations d'ordre général et l'exemple des pays voisins, ainsi que les résultats qui y ont été obtenus :

« Le pays veut la suppression des entraves inutiles, une action gouvernementale moins centralisée et moins prépondérante, plus d'initiative pour les individus et plus d'indépendance pour les représentations locales et spéciales, afin d'obtenir, de la part des intéressés directs ou de leurs mandataires autorisés, des solutions plus rapides et des appréciations plus véritablement compétentes ».

En ce qui concerne les organismes similaires fonctionnant à l'étranger, voici comment s'expriment les auteurs du projet :

« On a vu, à l'étranger, spécialement dans les établissements maritimes, des communautés jouissant d'une indépendance presque complète, doter le commerce de puissantes et commodés installations, d'un outillage perfectionné et réaliser des améliorations de toutes sortes avec une rapidité que l'action gouvernementale nous a rarement permis d'atteindre.

« Et cependant, le danger de nous laisser distancer

1. *J. off.*, *loc. cit.*, février 1890, p. 239 et suiv.

par nos rivaux est d'une gravité que personne ne peut méconnaître. De là à tous égards, la nécessité de faire appel aux initiatives locales et de donner au commerce et à l'industrie, l'organisme éclairé et suffisamment indépendant qu'ils réclament justement. » M. Mesureur, à l'appui du projet déposé par lui, invoquait à son tour, en faveur de l'indépendance, l'exemple de l'Angleterre et de la Belgique (1).

« En Angleterre, les Chambres de commerce sont des institutions indépendantes, qui ne sont pas soumises à la surveillance du gouvernement. Depuis trente-quatre ans, elles se réunissent tous les ans en un congrès qui porte le nom d'Association générale du commerce et du Royaume-Uni, dont le siège est à Londres et qui a pour mission de les représenter et de défendre leurs intérêts.

« En Belgique, les Chambres de commerce ont été remplacées par des associations libres, qui ont formé une Fédération analogue à celle de l'Association anglaise. Cette Fédération s'assemble à Bruxelles plusieurs fois par an (2). »

Sur cette question d'accorder aux Chambres le droit de se fédérer, M. Lockroy disait déjà en 1885 : « Nous ne verrions que des avantages à leur donner le droit de se concerter et de se réunir en conférence pour traiter en commun des questions rentrant dans

1. *J. Off. Doc. Parlem.*, janvier 1885, p. 439 et suiv.

2. *J. off. Doc. Parlem.*, juin 1894, p. 1034 et suiv.

leurs attributions... Il serait, en effet, illogique et injuste de refuser aux Chambres de commerce et d'industrie un droit que le législateur a cru devoir accorder aux syndicats professionnels (1). »

M. Mesureur (2) déclarait, dans son rapport, cette demande parfaitement justifiée. Il considérait même qu'il était de l'intérêt du législateur d'y donner satisfaction, parce que pouvant être appelé d'un moment à l'autre à se prononcer sur de graves questions économiques, il y avait intérêt à ce qu'il put recueillir leur avis.

M. Léon Renard avait soutenu la même thèse dans un rapport en 1890, en invoquant, après M. Lockroy, le précédent des syndicats professionnels.

Enfin, on était généralement d'accord pour demander que leur rôle fut élargi, leur compétence, leur sphère d'activité étendues, soit qu'il s'agit d'avis à donner, soit qu'il s'agit de fonder et d'administrer des établissements intéressant le commerce.

Sur le premier de ces points, quelques-uns, comme M. Lockroy, estiment que l'avis des Chambres de commerce doit être demandé sur toutes les questions concernant les intérêts essentiels du commerce et de l'industrie. « Aucune de ces questions ne pourra désormais, a soutenu l'auteur du projet, être tranchée

1. *J. Off. Doc. Parlem.*, août 1886, p. 973.

2. *Ch. 1890: J. off.* p. 1190.

sañs que les représentants autorisés du travail national aient été préalablement appelés à faire connaître leur opinion. C'est là une disposition libérale dont l'importance ne saurait vous échapper. » Mais, à cet égard, il y a divergence entre MM. Félix Faure et Siegfried et MM. Lockroy et Léon Renard. Les deux premiers sont d'avis que la compétence des Chambres ne peut s'étendre qu'aux industries et au commerce intéressant la région où elles siègent et proposent de la limiter aux questions régionales et locales, de manière à réserver le rôle et les attributions des administrations centrales et du Parlement. C'est à ces derniers organes, en effet, qu'il appartient de décider souverainement et de tenir compte, dans la mesure qu'ils jugent utile, des intérêts qui se sont manifestés par l'intermédiaire des Chambres (1).

M. Léon Renard, au contraire, estime qu'il convient « de demander l'avis des Chambres de commerce et d'industrie, non seulement sur les questions qui concernent les industries ou le commerce de leur région, mais encore sur toutes les grandes questions qui intéressent l'industrie ou le commerce général de la France. Les éléments résultant de ces enquêtes d'ensemble seront certainement des plus utiles tant pour le ministre du Commerce et de l'Industrie que

1. *J. off.* Doc. parlem., 1886. p. 566 et suiv.

pour le Conseil supérieur, lorsqu'ils auront à prendre parti en pareille matière, et, cette consultation, sans inconvénients appréciables, nous a paru au contraire nécessaire et devoir présenter les plus grands avantages » (1).

Il est à présumer que le ministre qui tenait le langage que nous avons reproduit, disant « qu'il n'était pas une réforme économique et sociale qu'elles n'aient combattue », n'aurait pas été de l'avis de M. Léon Renard et aurait trouvé au contraire que la proposition de ce dernier comportait des inconvénients fort appréciables.

Sur le deuxième point, on ne saurait mieux dire que MM. Félix Faure et Siegfried et il semble bien que l'activité des Chambres de commerce doive bien être orientée dans ce sens.

« Nous ne voudrions pas, disent-ils, laisser à des interprétations successives le soin de dégager les conséquences d'un texte ambigu et, par notre article 15, nous donnons aux Chambres de commerce et d'industrie le droit de fonder, administrer, gérer ou subventionner des établissements, institutions ou services à l'usage du commerce ou utiles au commerce. Ce texte, bien plus large, ne laisse aucune place au doute. Nous voulons même qu'un texte de loi leur permette de recevoir de l'État la concession

1. *J. Off. Doc. parlam.*, février 1888, p. 757.

de certaines parties du domaine public ; elles pourraient alors établir des voies ferrées, des entrepôts, des magasins sur ce domaine, établir, entretenir ou exploiter les ports et les quais. Ce texte aurait pour conséquence nécessaire d'amener une expérience qui arriverait sans aucun doute à montrer le rôle utile, réservé dans l'avenir aux Chambres de commerce et d'industrie. » (1).

Cette expérience, que proposaient de rendre possible les auteurs de ce projet, paraît faite. Elle résulte de l'œuvre accomplie par les Chambres de commerce sous l'ancien régime et au cours du siècle dernier. Autant d'une part leur compétence en matière d'avis à donner paraît contestable et s'être exercée d'une manière continue, à rebours du progrès et du développement normal des idées et des institutions sur lesquelles elles étaient appelées à se prononcer, autant leur clairvoyance paraît s'être trouvée régulièrement et constamment en défaut sur ce terrain ; autant d'autre part leur activité, quand elle s'est portée sur des œuvres concrètes, pratiques, en un mot sur des matières familières aux commerçants, a été utile, féconde en résultats et profitable aux intérêts que les Chambres de commerce avaient la charge de représenter et de défendre.

1. J. off. Doc. parl., 1886, p. 565 et s.

Nous ne reviendrons pas sur l'œuvre éminemment utile, accomplie dans cet ordre d'idées par les anciennes Chambres, en particulier par celles de Marseille et de Dunkerque pour ne parler que de celles-là, mais, pour nous en tenir aux résultats obtenus au cours du xix^e siècle, tout le monde se plaît à reconnaître qu'ils ont été immenses, en particulier dans les grands centres commerciaux, les villes de grande industrie et les ports.

M. Durand-Savoyat explique ainsi, dans un rapport de 1896 (1), l'une des causes de cette action bienfaisante des Chambres de commerce.

« Le rôle des Chambres de commerce, dit-il, a pris une importance extrême... parce que la pratique des emprunts indirects est restée à l'ordre du jour. Dans l'impossibilité où l'Etat s'est trouvé d'exécuter avec ses propres ressources le grand programme de travaux, auxquels M. de Freycinet a attaché son nom, le ministre des Travaux public a dû en 1882, faire appel au concours de toutes les Chambres de commerce. La plupart d'entre elles ont répondu avec empressement à cet appel ; dans presque toutes les villes maritimes on a construit des hangars, abris à voyageurs, magasins-docks, entrepôts, grues à vapeur et hydrauliques, voies ferrées,

1. *J. off.* Doc. parl., mai 1896, p. 91.

gares maritimes qui sont les annexes nécessaires d'un port maritime. »

Dès avant l'appel adressé par le ministre des Travaux publics, auquel il est fait allusion, un certain nombre de Chambres étaient entrées dans cette voie et il s'agissait, en réalité, de généraliser une pratique déjà consacrée et courante.

La Chambre de commerce du Havre (1) avait à diverses reprises avancé des sommes importantes pour divers travaux ; il en était de même de celles de Bordeaux (2) et de Marseille (3).

Mais, à partir de 1883, on peut dire que l'organisation des ports et leur outillage sont faits et entretenus par des Chambres de commerce.

La première qui répondit à l'appel des pouvoirs publics fut celle de Calais qui avança 2.200.000 fr ;

1. Cette chambre en 1864 avait avancé 4.808.000 francs pour l'établissement d'un bassin à flot, la construction de trois formes de radoub et une double écluse de chasse ; en 1870, 7.000.000 ; en 1879, 3.500.000 pour la construction d'un neuvième bassin à flot et de deux grandes formes de radoub ; en 1878, 4.000.000 pour le creusement d'un canal entre Tancarville et Le Havre. — *Des Chambres de commerce*. Thèse par L. A. Savare. Caen 1904, p. 100.

2. En 1868, cette Chambre avance à l'Etat 10.000.000. pour l'établissement d'un bassin à flot ; en 1880, 3.500.000 pour la consolidation des quais et le dragage du port ; en 1887, 9.800.000 pour l'achèvement de travaux divers, *loc. cit.* p. 100 et 101 en note.

3. La Chambre de cette ville fait l'avance de 15.000.000 pour l'amélioration du port.

27 autres imitèrent cet exemple et entreprirent d'équiper les ports en y consacrant des sommes très importantes. La seule énumération de ces sommes est, par elle-même, suffisamment éloquente : à Marseille, la construction d'un nouveau bassin exige 20.000.000 en 1893 : la Chambre se charge du tiers de la dépense ; à Dunkerque, la Chambre consacre, de 1861 à 1902, 10.752.860 francs pour l'établissement et l'amélioration de l'outillage du port ; à Dieppe, 2.872.434 fr. ; à Rouen, de 1886 à 1902, 2.664.859 fr. ; à Saint-Nazaire, 4.428.852 fr. ; à Nantes, 1.650.000 fr. ; à Bordeaux, de 1852 à 1903, 2.800.000 fr. ; à Bayonne, 3.943.282 fr., etc. (1).

Ces établissements sont autorisés à affecter, au paiement des intérêts et à l'amortissement du capital, le produit de taxes dont la perception leur est permise.

Dans d'autres villes, l'activité des Chambres, leur intervention se manifestent de diverses manières par la publication de statistiques commerciales, par l'organisation d'expositions, par la création de divers établissements rendant les plus grands services au commerce et à l'industrie.

1. Cf. Edouard Detraux. *Etude sur la coopération des établissements publics et principalement des Chambres de commerce à l'aménagement et à l'exploitation des ports maritimes de commerce*. Thèse, Paris, 1903, p. 110 et suiv.

Ainsi, la Chambre de commerce de Lyon (1) a créé et administre le bureau de conditionnement et de titrage des soies ; il en est de même à Saint-Etienne. On sait que les *bureaux de conditionnement* sont ceux dans lesquels on fait vérifier la « condition » des marchandises textiles, soies, laines, cotons. Ces vérifications sont indispensables notamment lors d'une acquisition faite au poids. Elle permet, en séparant de la marchandise la quantité d'humidité ou de corps gras dont elle peut être imprégnée, d'obtenir son poids véritable.

La première de ces Chambres a organisé en outre des cours d'enseignement colonial, un laboratoire d'études de la soie, un musée historique des tissus. Au musée, auquel est annexée une bibliothèque, a lieu chaque année un concours de composition décorative et de dessin applicables à l'industrie ; chaque dimanche, un cours sur l'art de la décoration des étoffes, suivi, le dimanche d'après, d'une démonstration.

La Chambre de Saint-Etienne a institué un banc d'épreuve pour les armes, elle possède, en outre, et administre un entrepôt de douanes.

Les établissements créés par la Chambre de commerce de Paris (2) présentent encore une plus grande

1. Compte rendu des travaux de la Chambre de Lyon, *loc. cit.*, p. 424.

2. Centenaire de la Chambre de commerce de Paris, 1903.

importance. Ils sont généralement connus et il suffira de les énumérer pour donner un rapide, mais suffisant aperçu, du point de vue auquel nous nous plaçons.

En 1865, elle a créé l'Ecole pratique de commerce, située avenue Trudaine; une Ecole supérieure de commerce et enfin l'Ecole des hautes études commerciales, qui vise à être « l'équivalent pour le commerce de ce que l'Ecole centrale est pour l'industrie ».

Elle a aménagé et organisé la Bourse de commerce de Paris; elle administre la manutention de la douane, un bureau de conditionnement des soies et laines, un banc d'épreuves pour les armes à feu, un bureau d'essais et d'analyses des papiers.

Telle est l'œuvre des Chambres de commerce : nous savons ce qu'elles ont été jusqu'en 1898; occupons-nous maintenant dans notre chapitre II des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Ensuite nous analyserons la loi du 9 avril 1898. Nous verrons, par cette étude, que le législateur s'est borné à codifier la plupart des dispositions antérieures, en ce qui concerne l'organisation des Chambres de commerce, et, pour leurs attributions, à consacrer l'état des choses existant et les résultats acquis.

CHAPITRE II

Organisation, Attributions.

Rôle des Chambres consultatives des arts et manufactures

Nous avons vu que, sous l'ancien régime, le même organisme représentait à la fois le commerce et l'industrie, ceux qui échangent et ceux qui fabriquent.

Aussi n'avons-nous trouvé rien de semblable aux Chambres consultatives des arts et manufactures dont la loi du 22 germinal an XI (1) prévoyait et autorisait l'établissement dans les termes suivants :

ARTICLE PREMIER. — Il pourra être établi, dans les lieux où le gouvernement le jugera convenable, des Chambres consultatives de manufactures, fabriques, arts et métiers.

ART. 2. — Leur organisation sera faite par un règlement d'administration publique.

1. Duvergier. *Collection des lois*, t. XIV, p. 64.

ART. 3. — Leurs fonctions seront de faire connaître les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers.

L'article 4 prévoit, en outre, qu'il pourra être fait, sur l'avis des Chambres consultatives dont la création vient d'être prévue, des règlements d'administration publique relatifs aux produits des manufactures françaises qui s'exporteront à l'étranger.

La loi contient plusieurs titres traitant notamment : « de la police des manufactures, fabriques et ateliers, des obligations entre les ouvriers et ceux qui les emploient, des marques particulières et de la juridiction. »

Les créations, prévues par la loi du 22 germinal, furent réalisées par un arrêté du 12 germinal an XII. Mais, antérieurement à la date du 10 thermidor an XI, était intervenu un arrêté fixant les conditions dans lesquelles seraient organisées et fonctionneraient les Chambres consultatives de manufactures, fabriques, arts et métiers.

Aux termes de cet acte, elles devaient être composées chacune de 6 membres et présidées par les maires des lieux où elles auraient leur siège. Dans les communes où il y aurait plusieurs maires, la présidence appartiendrait au préfet ou à la personne qu'il désignerait.

Pour faire partie de la Chambre, il faut être ou avoir été, pendant cinq ans, manufacturier, fabricant ou directeur de fabrique.

La première formation des Chambres s'accomplit de la manière suivante. Le préfet ou à son défaut le maire, dans les villes qui n'étaient pas chefs-lieux de préfecture, réunirent, sous leur présidence, de 20 à 30 des fabricants et manufacturiers les plus distingués par l'importance de leurs établissements (art. 6). Ils procédèrent, au scrutin secret, à l'élection des membres devant composer la Chambre.

Leur renouvellement devait avoir lieu par tiers tous les ans, les membres sortants étant rééligibles. Pour les deux premiers renouvellements, la désignation des sortants se faisait par la voie du sort. Les remplacements exigeaient la majorité absolue des suffrages.

Quant aux attributions, elles étaient et elles sont restées restreintes. « Les fonctions desdites Chambres, portait l'article 3, seront *uniquement* de faire connaître... les besoins et les moyens d'amélioration des manufactures, fabriques, arts et métiers. » Dans ce but, les Chambres ainsi établies devaient envoyer leurs projets et mémoires au sous-préfet de l'arrondissement, à qui incombait le soin de les transmettre avec ses observations au préfet. Ce dernier était tenu de les adresser au ministre, aussi avec son avis.

Le rôle des Chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers, dans les communes où il n'existait pas de pareille Chambre de-

vait être rempli par les Chambres de commerce.

Il appartenait, d'après l'article 8, aux maires des communes, où les Chambres consultatives étaient établies, de leur fournir un local convenable pour la tenue de leurs séances. De même, les menus frais de bureau auxquels cette tenue devait donner lieu devaient faire « partie des dépenses des communes, portés dans leur budget et acquittés sur leurs revenus ».

Telle est l'organisation que reçurent ces Chambres, lors de leur création. Ce qui les caractérise, c'est qu'elles n'ont à donner que des avis et qu'elles ne sont dotées d'aucune personnalité, n'ayant aucune ressource propre, pas même pour les frais nécessités par la réunion de leurs membres.

Il en fut créé plus de cent cinquante par un arrêté du 12 germinal an XII (2 avril 1804).

L'ordonnance du 16 juin 1832 est le premier acte qui réglemente à la fois les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures. Elle paraît être aussi le premier acte qui leur donne le titre sous lequel elles sont connues aujourd'hui, tandis que nous avons vu que les arrêtés précités les désignaient sous le nom de Chambres consultatives des manufactures, fabriques, arts et métiers.

La plus grande partie des dispositions de cette ordonnance, et, en particulier celles relatives au re-

crutement, sont communes aux Chambres dont nous nous occupons dans ce chapitre et aux Chambres de Commerce. Il en sera de même constamment par la suite. Cependant, le législateur, notamment en ce qui concerne les attributions, a soin de renvoyer à l'arrêté du 10 thermidor an XI pour tout ce qui n'est pas réglé par la présente ordonnance. Il en résulte que leur mode de recrutement se trouve changé et amélioré, il devient identique à celui adopté pour les Chambres de commerce, leurs attributions restent à peu de chose près les mêmes et leur personnalité ne se développe pas. Elles sont cependant admises désormais à donner à l'administration les avis et renseignements, *qui leur seront demandés* sur les faits et intérêts industriels et commerciaux ; à présenter leurs vues sur l'état de l'industrie et du commerce et sur les moyens d'en accroître la prospérité.

Dans le même ordre d'idées, on leur permet de correspondre avec les Chambres de commerce sur ces divers points ainsi que sur les améliorations à introduire dans toutes les branches de la législation commerciale, y compris les tarifs de douane. Elles correspondent aussi directement et sans intermédiaire avec le ministre du Commerce.

L'article 1 de la loi du 5 juin 1852 les appelle à donner leur avis lorsqu'il s'agit soit de créer un conseil de prud'hommes, soit de modifier la juridiction

d'un tribunal de ce genre. La loi du 27 mars 1907 leur a maintenu cette attribution dans son article 2. C'est le seul cas dans lequel elles sont obligatoirement consultées.

Enfin, l'arrêté du 19 juin 1848 qui modifiait, à la fois pour elles et pour les Chambres de commerce en particulier, le mode de recrutement que nous analysons dans notre troisième partie, décidait que le nombre des membres qui les composerait serait porté à 12. Depuis cette date, elles peuvent nommer elles-mêmes leur président. En cas de partage, au cours d'une délibération, la voix de ce dernier est prépondérante.

La présidence d'honneur est attribuée au préfet ou au sous-préfet dans le lieu de leur résidence, aux maires dans les autres villes. Ces magistrats sont restés « membres-nés » des Chambres consultatives. Toutefois, en dehors des cas exceptionnels, ils ne président guère que les séances de rentrée.

Telle est l'organisation de ces établissements. Au contraire de ce qui s'est passé pour les Chambres de commerce, elles sont restées ce que les a faites le législateur, des corps purement consultatifs, dont les avis sont dans tous les cas, sauf un, comme nous venons de le voir, purement facultatifs.

En un mot, il ne s'est pas produit pour elles ce que nous avons vu se produire pour les Chambres de commerce qui ont su joindre au rôle consultatif

que leur avait assigné le législateur un rôle actif très important, plus important que le premier et qui ont par là amplement justifié en premier lieu leur existence et par la suite une extension considérable de leurs attributions.

On ne saurait dire à quoi tient cette différence dans les résultats. On l'a attribuée à l'absence de personnalité des Chambres consultatives. Mais il faut remarquer que les Chambres de commerce n'en ont pas plus été investies qu'elles à l'origine, qu'elles l'ont conquise pour ainsi dire plutôt qu'on la leur a reconnue.

Elles en jouissaient en fait, l'exerçaient et faisaient, par ce moyen, fonctionner divers établissements utiles au commerce quand le législateur, sur constatation des résultats obtenus, les en a dotées.

Il semble bien, plutôt, que cette situation est la conséquence de la nature des choses. La distinction, faite par le législateur en l'an XII, ne correspondait pas à une utilité réelle. Si, au point de vue purement consultatif, les intérêts et les besoins du commerce sont et peuvent être différents, il n'en est pas de même des créations d'établissements par lesquels les Chambres de commerce se sont signalées et qui paraissent de plus en plus devoir constituer leur objet et leur raison d'être.

Tous les établissements utiles au commerce le sont à l'industrie, au même titre. Et du moment où les

Chambres de commerce y pourvoaient, les Chambres des arts et manufactures n'avaient aucune raison d'intervenir, elles restaient, comme l'indique leur nom, purement *consultatives*.

Aussi, a-t-on, à diverses reprises, proposé de supprimer ces dernières et de les fusionner avec les Chambres de commerce pour en faire un rouage unique. Ces dernières représenteraient également et au même titre le commerce et l'industrie et prendraient le nom de Chambres de commerce et d'industrie. Il en est ainsi dans plusieurs pays étrangers (1).

Cette fusion était préconisée dans une proposition faite par M. Léon Renard en 1887 (2).

Elle ne fut pas adoptée, ainsi qu'en témoigne le rapport dont fut chargé sur cette question, le 17 mars 1890, l'auteur même de la proposition (3).

C'est plutôt l'opinion contraire que paraît faire sienne le législateur de 1898, au dire de M. Pic. Car il est assez difficile de se prononcer sur l'opinion du législateur de cette époque, au sujet des Chambres consultatives des arts et manufactures.

La loi du 9 avril 1898 porte bien pour titre : « Loi sur les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures », mais, ainsi

1. *Législation industrielle*. Pic, 3^e éd., 1^{er} fascicule, p. 137 en note.

2. Chambre des dép. Sess. extrad, 1887. *J. off.*, p. 756.

3. Chambre, 1890. *J. off.*, p. 1190.

que le remarque M. Berthélemy (1) : « hors le titre qui s'étend aux deux institutions, il n'est nulle part, dans le texte, question de ces dernières. Il est probable, ajoute l'auteur, qu'on avait l'intention de faire à leur égard ce qu'on faisait à l'égard des Chambres de commerce, c'est-à-dire de fixer par une loi, une organisation jusqu'alors réglementée par décret. Il apparaît qu'on a oublié cet accessoire pour ne songer qu'au principal. » L'auteur conclut qu'il n'y a, de ce fait, rien de changé dans l'organisation des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Il n'a été question de ces dernières qu'une seule fois, à notre connaissance, au cours de la discussion de la loi du 19 février 1908 et cela s'est produit dans des conditions telles que se trouve justifiée l'explication donnée plus haut, en ce qui concerne le rôle des Chambres consultatives. C'est à l'occasion des catégories, en particulier dans la séance du 14 novembre 1907, au Sénat (2).

M. Waddington, se plaignant que le projet ne tenait pas suffisamment compte des gros intérêts de l'industrie, qui allait, disait-il, être noyée dans la grande masse des électeurs nouveaux introduits dans le corps électoral, s'exprimait ainsi :

1. *Traité élémentaire du droit administratif*, 3^e édit., p. 706.

2. *J. off.*, 15 nov. 1907, p. 1026 et s.

« Dans ces conditions, si vous obéissez à la loi du nombre, vous arrivez à cette conséquence fatale que l'industrie, représentant beaucoup moins d'unités, sera absolument noyée dans la masse par l'introduction de ce fort élément de commerçants, et surtout de commerçants détaillants, dans le corps électoral des Chambres de commerce ; si bien que la restriction aux patentés, qui se justifiait parfaitement il y a un siècle, n'est peut-être pas très logique aujourd'hui et n'aboutit pas à une représentation exacte des forces productrices du pays.

« Comment remédier à cet état de choses ? Il y a pour cela deux remèdes, mais ils présentent tous les deux des inconvénients graves.

« Le premier serait l'établissement des Chambres d'industrie à côté des Chambres de commerce. Ce serait peut-être logique, mais je verrais un danger sérieux à cette création.

« Nous avons un immense intérêt, pour la prospérité du pays, à voir le commerce et l'industrie marcher côte à côte et s'entendre le mieux possible.

« Or, ceux qui ont la pratique des Chambres de commerce savent très bien que la rivalité apparente qui existerait entre la production et le commerce disparaît quand on discute tranquillement autour de la même table, presque dans l'intimité, les intérêts des deux branches dont l'accord est nécessaire à la prospérité nationale. Cependant si, grâce à la rupture

de l'équilibre actuel, la balance arrivait à pencher au point de porter préjudice à la réalisation des vœux de l'industrie; les intérêts menacés pourraient être amenés à réclamer la création de chambres spéciales d'industrie. »

L'orateur raisonnait comme s'il n'existait pas en fait de véritables Chambres d'industrie et comme si le projet en discussion n'avait pas porté pour titre : « Loi relative à l'élection des Chambres de commerce et des *Chambres consultatives des arts et manufactures* ».

M. Pic exprime l'avis que l'existence de ces dernières paraît menacée partout, les Chambres de commerce se comportant à la fois comme représentant le commerce et l'industrie.

Cette manière de voir se trouve corroborée par l'opinion exprimée par le ministre du Commerce, dans une circulaire en date du 30 mars 1908 relative à l'application de la loi du 19 février 1908. Cette circulaire est reproduite plus loin (1), mais il convient d'en détacher, pour la clarté de la discussion, le passage qui concerne les Chambres consultatives des arts et manufactures :

« La loi du 19 février 1908 ne se borne pas à régler les élections des Chambres de commerce ; elle vise également celles des Chambres consultatives des

1. Voy. p. 227.

arts et manufactures. Il en résulte que toutes les indications qui viennent d'être données en ce qui touche le régime électoral, la répartition des sièges en catégories professionnelles et les dispositions générales sont de plein droit applicables à ces compagnies.

« Mais vous n'ignorez pas que ces Chambres consultatives qui à l'origine étaient destinées à servir d'organes officiels de l'industrie ont vu, surtout depuis la loi du 9 avril 1898 qui a prescrit qu'il y aurait au moins une Chambre de commerce par département, leur rôle singulièrement s'amoinrir ; leurs attributions sont très limitées ; elles se bornent à donner des renseignements ou des avis, et un certain nombre d'entre elles n'ont que de rares relations avec l'administration supérieure.

« Vous aurez à examiner, à l'occasion de l'application du nouveau régime électoral, si quelques-unes de ces compagnies qui n'ont conservé qu'une vitalité insuffisante, ne doivent pas être supprimées, en ce cas, vous auriez à procéder à l'enquête prescrite en pareille matière et à consulter notamment toutes les assemblées et corps dont l'avis a été demandé lors de la création de ces Chambres consultatives. »

Ajoutons enfin qu'il existe présentement des chambres consultatives des arts et manufactures dans 28 départements, que quelques-uns en ont plusieurs et qu'il y en a en tout 55.

SECTION II

Les Chambres de commerce d'après la loi du 9 avril 1898

Dans notre section I nous avons énuméré (1) les divers projets qui ont précédé la loi du 9 avril 1898 sur les Chambres de commerce. Les développements que nous avons donnés et les citations que nous avons faites, touchant le but poursuivi par les auteurs de ces projets, nous dispensent de revenir sur la période de préparation de la loi.

Dans un premier chapitre nous exposerons l'organisation et le fonctionnement des Chambres de commerce ; dans un second nous traiterons de leurs attributions.

CHAPITRE PREMIER

Organisation et fonctionnement des Chambres de commerce

L'article 1 porte que les Chambres de commerce sont, auprès des pouvoirs publics, les organes desinté-

1. V. p. 68 et 69, en note.

rêts commerciaux et industriels de leur circonscription. Elles sont des établissements publics.

Sur ce point, des difficultés s'étaient élevées. L'article 19 du décret du 3 septembre 1851, intervenu à une époque où la distinction entre les établissements publics et les établissements d'utilité publique n'était pas encore doctrinalement établie, les avait qualifiées d'« établissements d'utilité publique ». Et nous avons vu que, si elles n'ont cessé de réclamer une part d'influence plus étendue, l'extension de leurs pouvoirs, l'obligation pour le pouvoir de les consulter, elles ont néanmoins demandé une indépendance de plus en plus grande, une autonomie de plus en plus complète. Elles ont surtout repoussé le changement considérable qu'elles redoutaient de voir apporter dans leur organisation financière, par suite de la qualification d'« établissements publics » que leur donnait le projet. Aussi toutes avaient-elles protesté, faisant valoir que leur gestion n'avait jamais donné lieu à aucune plainte, parce qu'elles appréhendaient le contrôle de l'inspection des finances.

Déjà, sous le régime du décret de 1851, des difficultés avaient été soulevées sur cette question et la Cour de cassation avait dû se prononcer (1). Elle avait d'ailleurs décidé que les termes employés par le décret importaient peu, du moment où les Cham-

1. Cass., 28 octobre 1885. S. 1886.I.436.

bres de commerce présentaient le caractère essentiel des établissements publics, à savoir *qu'elles étaient rattachées à l'organisation administrative du pays*. C'est à cette manière de voir que s'est rallié le législateur. Le rapporteur du projet au Sénat s'en est exprimé très clairement. « Il ne peut donc s'élever, disait-il, sur ce point aucune contestation. Les Chambres de commerce ont le caractère d'établissements publics. » C'est ce que porte textuellement l'article 1^{er} de la loi.

Leur but et leur caractère étant ainsi fixés, nous examinerons successivement leurs organisation et attributions. Tout ce qui concerne leur recrutement sera étudié dans une troisième partie, en même temps que la loi du 19 février 1908 qui a réglé ce point.

Notre texte indique qu'il y a au moins une Chambre de commerce par département. Elles sont créées par décret rendu dans la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition du ministre du Commerce, après avis du conseil municipal de la commune où la Chambre aura son siège, du conseil général et des Chambres de commerce existant déjà dans le département. S'il n'y a dans le département qu'une seule Chambre, sa circonscription embrasse le département tout entier ; dans le cas contraire, le décret d'institution en fixe les limites. D'autre part, il doit y avoir, porte l'article 1,

au moins une Chambre par département; on est d'accord pour ne pas multiplier outre mesure le nombre de ces établissements. Un avis de la section des Travaux publics et du Commerce du Conseil d'Etat, du 23 octobre 1883, expose les raisons de cette manière de voir, dans les termes suivants : « La section persiste à penser que pour conserver toute leur autorité aux avis des Chambres de commerce et pour ne pas descendre au rôle d'organes d'étroites localités, il convient de conserver à leur circonscription une certaine étendue et, par suite, de ne pas augmenter leur nombre, là où leur action, bien qu'embrassant des intérêts différents, ne s'exerce cependant pas dans une région divisée par la lutte d'intérêts opposés (1). »

Aux termes de l'article 3, le nombre des membres des Chambres de commerce est déterminé par le décret qui les institue dans les limites suivantes : il ne peut pas être inférieur à 9, ni supérieur à 21, sauf à Paris où il peut s'élever jusqu'à 36. Ce nombre peut toujours être modifié par un décret ultérieur.

Le projet proposait de fixer le nombre des membres à 12. Il fut réduit à 9, à la demande d'un membre du Parlement, qui fit valoir que, dans certains départements, il serait peut-être difficile de

1. Béquet. *Répertoire de droit administratif*. V^o Chambres consultatives n^o 51, note 1. Avis du Conseil d'Etat dans le même sens, 4 et 11 nov. 1873, 8 juillet 1880, 26 oct. 1881, etc.

trouver douze membres pour composer la Chambre de commerce.

Par un amendement, on avait demandé que la Chambre comprit « en sus des membres ci-dessus indiqués, le maire ou un membre du Conseil municipal de la commune du chef-lieu, et à Paris, deux membres du Conseil général du département de la Seine, désignés par ces assemblées ». L'amendement fut repoussé, le rapporteur ayant exposé (1) qu'en dehors de cas exceptionnels « dans lesquels une entente entre les Chambres de commerce et les représentants de la cité est trop utile et trop indispensable pour qu'elle ne découle pas de la force même des choses, il y aurait certains inconvénients à introduire, dans les Chambres de commerce, un élément qui serait complètement étranger ». Nous avons vu, en effet, avec quelle insistance ces établissements avaient précédemment protesté contre la présence de cet élément étranger, sous prétexte qu'il menaçait leur indépendance. Adopter pareil amendement eût abouti à renouveler ces protestations.

Enfin, ces établissements peuvent désigner, la loi le prévoit expressivement, des membres correspondants pris dans toute l'étendue de leur circonscription, sans que leur nombre ne puisse dépasser celui des membres de la Chambre. Ils peuvent assister aux

1. *J. off.* 1896. Sénat. Doc. parlem. Session, ord., p. 91.

séances, mais seulement avec voix consultative.

Malgré que la loi soit muette à cet égard, les membres ont l'habitude de désigner des membres honoraires.

Le fonctionnement des Chambres de commerce est réglé par les articles 6, 7, 8, 9 et 10 de notre loi. Leurs membres, dont les fonctions sont gratuites, ainsi que le porte expressément l'article 10, sont élus pour six ans, indéfiniment rééligibles, renouvelables par tiers tous les deux ans dans le courant de décembre. C'est au moment de la constitution d'une Chambre qu'a lieu, par la voie du sort, la répartition des membres entre les séries et la fixation de l'ordre de renouvellement des séries.

Les vacances accidentelles ne sont comblées qu'au plus prochain renouvellement partiel. Il en est de même de celles qui résultent des démissions d'office. La loi porte, en effet, que ceux des membres qui, pendant six mois, n'auront pas répondu aux convocations et n'auront pas fourni un motif reconnu légitime, seront déclarés démissionnaires par le ministre du Commerce, après avis de la Chambre.

Il est procédé à des élections complémentaires dans les deux mois de la dernière vacance, dès qu'une Chambre se trouve réduite aux trois quarts de ses membres par l'effet des vacances, quelle qu'en soit la cause.

Dans l'année qui précède le renouvellement partiel, on ne procède à des élections complémentaires

que si la Chambre a perdu plus de la moitié de ses membres. En tous cas, tout membre élu dans une élection partielle ne demeure en fonction que pendant le temps pour lequel avait été élu celui à qui il succède.

Quand elles se constituent, les Chambres choisissent dans leur sein un bureau. L'élection du bureau se fait à la majorité absolue des membres en exercice. Il se compose d'un président, d'un ou deux vice-présidents, d'un secrétaire qui peut remplir en même temps les fonctions de trésorier ou d'un secrétaire et d'un trésorier. Il est fait exception pour la Chambre de Paris qui peut désigner plusieurs vice-présidents et deux secrétaires.

Le renouvellement du bureau a lieu après les élections partielles biennales ; on peut réélire les membres sortants. En cas de décès ou de démission d'un membre du bureau dans l'intervalle des élections, il est pourvu immédiatement à la vacance.

Ainsi constituées, les Chambres prennent des délibérations. Celles-ci doivent l'être à la majorité absolue des votants et par un nombre de membres présents qui doit dépasser la moitié de celui des membres en exercice. En cas de partage, la voix du président est prépondérante.

Aux termes de l'article 8, le préfet ou le sous-préfet, suivant les localités, ont entrée à la Cham-

bre de commerce, mais ils n'y ont que voix consultative.

La loi de 1898 a donc donné satisfaction aux Chambres de commerce qui avaient, on l'a vu, demandé avec insistance l'exclusion des préfets, sous-préfets et maires. Le projet ne faisait pas à ces agents une situation aussi humiliée que celle adoptée par le texte définitif; il tenait compte cependant des vœux exprimés à ce sujet. On se rappelle que, d'après le décret du 3 septembre 1851, « le préfet et le sous-préfet étaient *membres de droit* des Chambres de Commerce et *présidaient* les séances auxquelles ils assistaient ».

Le projet ne conférait plus à ces fonctionnaires la qualité de membres de droit, mais il leur donnait entrée aux séances et, quand ils y assistaient, ils avaient la présidence et voix délibérative.

Or, le texte adopté leur maintient le droit d'entrée, mais leur donne seulement voix consultative. Cela aboutit à créer une situation bizarre, susceptible, si les préfets exerçaient leur droit d'entrée, de soulever d'insolubles conflits de préséance. Il est vraisemblable que, pour les éviter, les préfets et sous-préfets seront amenés à ne jamais user de ce droit. La solution écrite au texte équivaut donc à interdire aux agents, auxquels on feint de le reconnaître, le droit d'entrée aux séances des Chambres de commerce.

Ainsi que nous l'avons vu, les auteurs de divers projets avaient proposé de reconnaître aux Chambres de commerce le droit de se réunir, de se grouper, de constituer des fédérations auxquelles on aurait donné la personnalité morale. On invoquait le précédent des syndicats professionnels. La Chambre des députés avait voté, en 1894, sur la proposition de M. Mesureur (1), un texte qui reconnaissait ce droit aux Chambres de commerce. Il fut repoussé par le Sénat sur les observations suivantes du rapporteur, M. Durand-Savoyat (2) : « On a dit qu'on ne pouvait refuser aux Chambres de commerce un droit de réunion, un droit de fédération qui était accordé aux syndicats professionnels. — La réponse est bien simple. Il n'y a aucune comparaison à établir entre les syndicats professionnels, qui se recrutent comme ils l'entendent, qui ne constituent à aucun degré un des rouages de l'administration et les Chambres de commerce, qui font, nous l'avons dit, partie intégrante de l'administration. Quand des syndicats délibèrent ensemble dans la plénitude de leur droit de réunion, leurs avis ne peuvent être considérés que comme la manifestation de l'opinion d'un plus ou moins grand nombre de citoyens. Il en est différemment quand il s'agit de corps constitués.

1. *J. off.* Doc. parlem., juin 1894, p. 1034.

2. *Loc. cit.*, mai 1896, p. 91.

Cela est si vrai que les conseillers municipaux, les conseillers généraux pris isolément, peuvent se réunir en congrès, mais que la loi a pris soin d'interdire aux corps constitués, qui s'appellent les conseils municipaux ou les Conseils généraux le droit de se réunir. C'est qu'aucun des pouvoirs de l'Etat ne pourrait longtemps résister à une pareille organisation. »

Comme le fait remarquer M. Berthélemy (1), le législateur a refusé de traiter les Chambres de commerce mieux que les Conseils généraux. Ce sont les mêmes droits qui leur ont été reconnus au point de vue qui nous occupe par l'article 18. Elles peuvent, en effet, correspondre directement entre elles avec les Chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription, pour toutes les questions relatives aux intérêts commerciaux et industriels du pays.

Dans le but de leur donner cependant une satisfaction partielle et leur fournir une preuve de ses bonnes dispositions à leur égard, le législateur de 1898 a reconnu, aux Chambres de commerce, un double droit qui vient atténuer dans une mesure notable l'interdiction ci-dessus.

Elles peuvent, en premier lieu, provoquer, par

1. *Traité élémentaire de droit administratif*, 3^e édit., 1905 p. 704.

l'entremise de leurs présidents, une entente sur les objets rentrant dans leurs attributions et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives.

En second lieu, les questions d'intérêt commun peuvent être débattues dans des conférences où chaque Chambre est représentée par une commission spéciale nommée à cet effet.

Le Préfet du département où a lieu la conférence peut toujours y assister. C'est un droit analogue très probablement à celui dont il a été parlé plus haut pour les réunions des Chambres elles-mêmes. Toujours est-il que le texte ne porte aucune indication sur le rôle et les droits du Préfet dans ces réunions. On s'abstient même de lui reconnaître le droit de prendre part aux délibérations de la conférence à un titre quelconque, pas même avec voix consultative. Dès lors, il semble, en raison des termes de l'article 8, dernier alinéa, que le droit d'émettre un avis doit lui être refusé. Son rôle serait donc, si on adopte cette manière de voir, analogue à celui du commissaire de police dans une réunion publique.

Il aurait le droit d'assister à ces conférences uniquement pour être à même d'exercer le droit qui lui est conféré par l'article 24 *in fine* ainsi conçu : « ... Si des questions autres que celles prévues ci-dessus étaient mises en discussion, le préfet déclarerait la réunion dissoute. Toute délibération prise après cette déclaration donnerait lieu à l'application

des dispositions et pénalités énoncées à l'article 34, de la loi du 10 août 1871 ». Il est permis de douter que les auteurs de la loi se soient rendus compte de la situation faite au préfet par suite de ces dispositions.

Toutefois, les pouvoirs attribués à ces commissions (1) ne dépassent pas celles reconnues à des commissions départementales fonctionnant dans les mêmes conditions. Les décisions prises par elles ne sont exécutoires qu'après avoir été ratifiées par toutes les Chambres intéressées.

Quant au droit de provoquer une entente par l'intermédiaire des présidents, il a reçu une application extensive sur laquelle il convient de donner quelques détails. Les Présidents des Chambres de commerce d'Angers, de Brest et de Rennes convoquèrent leurs collègues à une réunion qui devait se tenir le 22 mai 1899 à Paris, à l'Hôtel Continental, en se basant sur les termes de l'article 18 précité. Le ministre du Commerce interdit la réunion « faute de demande préalable adressée à son département par les Prési-

1. Les Chambres de commerce se sont empressées d'user du droit qui leur était reconnu par la loi. Dès 1898, le *Journal des Chambres de commerce* signale une conférence tenue à Nancy par les Chambres de commerce de la région, 1898, p. 366. — Celles du Nord, en 1899, *loc. cit.*, 1899, p. 68. — Celles de l'Est, celles du Sud-Est, 1899, *loc. cit.*, p. 100 et 301. — Celles du Nord et de l'Est, 1901, *loc. cit.*, p. 140, etc

dents des Chambres de commerce, la loi n'autorisant ces dernières à échanger leurs vues sur les questions d'intérêt commun que par voie de correspondance ».

Consultée sur ce point par le ministre, la section des Travaux publics, de l'Agriculture, du Commerce et de l'Industrie du Conseil d'Etat, émit un avis diamétralement opposé à celui du ministre du Commerce. De l'examen du texte de l'article 18, elle conclut que le législateur a entendu affirmer, par le paragraphe 1, le droit pour les Chambres de correspondre directement entre elles et, par le paragraphe 2, de leur donner un droit nouveau, distinct du premier, celui de provoquer une entente par l'entremise de leurs présidents. Aux termes de cet avis, ce deuxième alinéa a pour but de conférer aux présidents une nouvelle prérogative, autre que le droit de correspondance directe, le droit d'intervenir personnellement pour se réunir à leurs collègues, en vue de préparer les décisions à soumettre ultérieurement à leurs chambres respectives.

La Haute Assemblée fait remarquer en outre que cette faculté de réunion préparatoire des présidents peut porter, non plus sur les objets spéciaux d'intérêt régional prévus à l'article 24, susceptibles d'entraîner des engagements de dépenses et sur lesquels peuvent délibérer les conférences dont nous avons parlé plus haut, mais sur tous objets rentrant dans les attributions générales des Chambres de commerce

et intéressant à la fois leurs circonscriptions respectives.

Depuis cette décision, les Présidents des Chambres de commerce ont pris l'habitude de tenir une assemblée annuelle. Elle constitue pour eux un moyen et une occasion de prendre contact, de nouer des relations, d'émettre des vœux. Ainsi qu'on l'a très bien dit (1), ces réunions sont une occasion d'échanger des vues, qui permet aux Présidents des Chambres de commerce de « reconnaître si l'ensemble des Chambres représentées ont certaines idées communes », de manière à pouvoir par la suite, entreprendre une action distincte si ces Chambres le décident. Le compte rendu sténographique de l'assemblée des présidents est publié chaque année ; nous aurons très souvent à nous y reporter quand nous étudierons la loi du 19 février 1908, sur l'élection des Chambres. Nous verrons également que les divers orateurs invoqueront et citeront très souvent les décisions prises dans ces assemblées, malgré qu'elles n'aient d'autre valeur que celle d'un avis, d'un vœu ou d'un échange de vues, auxquels seules les Chambres peuvent par leurs délibérations donner une valeur (1).

De ce qui précède, il résulte que l'activité des

1. Compte rendu sténographique de l'assemblée du 2 octobre 1899.

1. Voici d'après le journal *Le Temps*, numéro du 19 mars 1908, l'analyse des vœux émis par l'assemblée des présidents des Chambres de commerce qui a eu lieu à cette date :

Chambres peut s'exercer sous trois formes différentes et se manifester par des délibérations ayant plus ou moins de valeur, selon les conditions dans lesquelles elles sont prises.

C'est en premier lieu, comme nous l'avons vu, la

« Les présidents des Chambres de commerce se sont réunis en assemblée et ont émis les vœux suivants :

« Autonomie des ports de commerce. — L'assemblée des présidents des Chambres de commerce avait émis le vœu qu'une commission extra-parlementaire fût nommée à l'effet d'étudier et de proposer les moyens :

« 1^o De décentraliser l'administration et l'exploitation des ports de commerce en tenant compte des droits acquis aux Chambres de commerce de ces ports ;

« 2^o D'abrégier l'instruction des affaires et de simplifier le plus possible les formalités administratives.

« Une délégation de l'assemblée s'était rendue auprès du ministre des Travaux publics pour l'entretenir de la question. Elle a fait connaître dans la séance d'hier que le ministre avait mis à l'étude un projet de loi sur lequel il se propose de consulter les Chambres de commerce. Dans ces conditions, aucune solution ferme ne pouvant être proposée, l'assemblée a décidé de reprendre l'étude de la question dans une prochaine réunion.

« Retard des colis. — L'assemblée a émis le vœu suivant :

« Que le ministre des Travaux publics propose au Parlement un projet de loi fixant un délai légal de quinze jours, passé lequel un colis égaré par les compagnies de chemins de fer peut être considéré comme perdu par l'ayant droit, sans préjudice des dommages-intérêts demandés aux tribunaux par les intéressés et qui dépendent de la nature des marchandises et des circonstances de fait à apprécier.

« Fermeture des banques. — Loi du 30 décembre 1906.

« L'assemblée décide que son bureau fera une démarche

Chambre elle-même, l'organe régulier, seul capable de prendre des décisions valables.

C'est, en second lieu, l'assemblée des présidents destinée à compléter et étendre le droit de correspondre directement qu'ont les Chambres entre elles. Sous cette deuxième forme, cette assemblée préparera les décisions qui pourront être soumises ultérieurement à l'organe principal, quel que soit leur objet, pourvu qu'il rentre dans les attributions générales des Chambres.

auprès du gouverneur de la Banque de France pour lui demander de donner aux succursales de cet établissement l'ordre de rester ouvertes les veilles ou lendemains de jours fériés lorsque des nécessités locales rendront cette ouverture absolument nécessaire.

« Réduction des frais de magasinage des marchandises dans les gares.

« Après discussion, l'assemblée passe à l'ordre du jour considérant qu'elle ne peut demander une réduction de ces frais, qui n'ont été institués qu'en vue du dégagement rapide des gares.

« Accidents du travail.— Surveillance des soins médicaux donnés par les médecins, chirurgiens choisis par les ouvriers.

« L'assemblée a émis le vœu que les Chambres de commerce étudient la question de l'augmentation exagérée des frais médicaux et pharmaceutiques qui ont donné lieu à des abus révoltants. Elle émet en outre le vœu qu'un certain nombre d'industriels, pris dans le sein des syndicats de garantie, des mutuelles d'assurances-accidents, des chambres de commerce, fassent partie de la commission extraparlamentaire chargée d'examiner la question des frais pharmaceutiques et médicaux prévue par les lois sur les accidents du travail. »

Enfin, un troisième organe pourra fonctionner. Il sera constitué par des commissions, émanant des Chambres et désignées par elle. Son rôle consistera, comme le précédent, à préparer les décisions qui devront être soumises aux Chambres pour être valables. Mais ces décisions auront un objet tout autre que les assemblées des Présidents. Il portera sur des affaires spéciales ayant un intérêt régional et susceptible d'entraîner des engagements de dépenses.

Le système des conférences qui a été appliqué aux Chambres de commerce est emprunté, nous l'avons vu, à la législation qui régit l'organisation départementale. Mais, ainsi que nous venons de l'indiquer, les Chambres ont, à leur disposition, une autre manière de manifester leur activité : les réunions de leurs Présidents. Ce dernier mode leur est spécial et n'est applicable ni aux départements ni aux communes. Cela tient à la manière toute spontanée, que nous avons indiquée, dont est né ce dernier mode. Les Chambres paraissent vouloir user de cette prérogative. Aussi, est-il permis de penser que, si, à l'usage, ces assemblées donnent des résultats favorables, la législation des Chambres de commerce pourra influencer sur le développement de la législation départementale et municipale et que ce droit, ou un droit analogue, pourra être accordé aux conseils généraux et municipaux.

Nous allons maintenant exposer, dans le deuxième chapitre, les attributions conférées par la loi de 1898 aux Chambres de commerce.

CHAPITRE II

Attributions des Chambres de Commerce

Notre loi a, comme on va le voir, repris et reproduit, à ce sujet, les diverses dispositions contenues dans les actes antérieurs précédemment analysés. A l'exception des dispositions du titre III, relatives à l'administration financière, elle n'a donc, ainsi qu'on l'a dit, fait que consacrer la législation antérieure telle qu'elle était interprétée dans la pratique. Aussi, en raison des développements étendus, déjà donnés sur ces points, serons-nous très brefs.

Les Chambres de commerce, aux termes de l'article 11 de notre loi, ont pour attributions :

« 1^o De donner au gouvernement les avis et les renseignements qui leur sont demandés sur les questions industrielles et commerciales ;

« 2^o De présenter leurs vues sur les moyens d'accroître la prospérité de l'industrie et du commerce ;

« 3° D'assurer, sous réserve de diverses autorisations que nous indiquerons, l'exécution des travaux et l'administration des services nécessaires aux intérêts dont elles ont la garde. »

Leur avis doit être obligatoirement demandé, d'après l'article 12 :

« 1° Sur les règlements relatifs aux usages commerciaux ;

« 2° Sur la création, dans leur circonscription, de nouvelles Chambres de Commerce, de Bourses de Commerce, d'offices d'agents de change et de courtiers maritimes, de tribunaux de commerce, de conseils de prud'hommes, de succursales de la Banque de France, de magasins généraux et de salles de ventes publiques de marchandises neuves aux enchères et en gros ;

« 3° Sur les taxes destinées à rémunérer les services de transport concédés, dans leur circonscription, par l'autorité publique ;

« 4° Sur toutes matières déterminées par des lois ou des règlements spéciaux, notamment sur l'utilité des travaux publics à exécuter dans leur circonscription et sur les taxes ou péages à percevoir pour faire face aux dépenses de ces travaux ;

« 5° Sur les tarifs de main-d'œuvre pour le travail dans les prisons. »

En outre des cas qui viennent d'être énumérés, aux termes de l'article 15, le gouvernement a tou-

jours le droit de consulter les Chambres de commerce.

De plus, elles peuvent émettre leur manière de voir, de leur propre initiative :

« Sur les changements projetés dans la législation commerciale douanière et économique ;

« Sur les tarifs de douane ;

« Sur les tarifs et règlements des services de transports concédés par l'autorité publique, hors de leur ressort, mais intéressant leur circonscription ;

« Sur les tarifs et règlements des établissements à l'usage du commerce ouverts dans leur circonscription, en vertu d'autorisations administratives. »

Nous nous contenterons de signaler que c'est à la demande de M. Le Cour de Grandmaison que le Sénat a ajouté au texte le mot « économique » permettant ainsi expressément aux Chambres de commerce d'émettre leur opinion sur les projets de lois relatifs à ces matières. L'auteur de l'amendement, s'appuyant sur ce que les délibérations des Chambres n'avaient pas été inutiles pour l'élaboration de la loi qui venait d'être votée sur les accidents du travail, voulait qu'elles pussent donner leur avis sur les propositions de lois relatives au régime du travail et sur celles concernant les modifications projetées à notre système fiscal.

Elles n'émettent pas que des avis et des vœux, elles peuvent en outre saisir le ministre du Commerce de

toutes les questions intéressant le fonctionnement des services qui leur sont confiés.

Mais, dans tous les cas, elles correspondent directement avec les ministres, ainsi qu'entre elles, avec les Chambres consultatives des arts et manufactures et les administrations publiques de leur circonscription. Elles transmettent, en particulier, chaque année, au ministre du Commerce un compte rendu général de leurs travaux.

Telles sont les attributions consultatives des Chambres de commerce. Nous avons à peine besoin d'indiquer combien elles sont importantes et étendues. On sait que si leur avis n'était pas demandé dans un des cas dans lesquels il *doit* l'être, cette omission donnerait ouverture à un recours pour excès de pouvoir.

Malgré l'importance et la généralité des questions à propos desquelles cet avis doit être demandé, il ne s'agit toujours que d'un avis, c'est-à-dire d'une opinion que l'on peut suivre ou rejeter. Aussi, nous semble-t-il, que les Etablissements dont nous nous occupons auront un rôle infiniment plus considérable à jouer à raison des attributions qu'il nous reste à faire connaître. Là encore, le législateur va, à très peu de chose près, se contenter de reprendre et de grouper les attributions déjà reconnues antérieurement aux Chambres de commerce.

C'est ainsi que l'article 20 réitère la prescription, déjà existante, aux termes de laquelle, quand il existe,

dans une ville, une Chambre de commerce et une ou plusieurs Bourses de commerce, l'administration de ces établissements appartient à la Chambre. Le législateur a soin de réserver les droits de police du maire dans les lieux publics, ainsi que la désignation du local affecté à la tenue des Bourses, cette désignation devant être faite par arrêté préfectoral.

On a eu soin de spécifier aussi que la Bourse des valeurs à Paris n'était pas régie par ces dispositions.

Les Chambres de commerce sont donc chargées, en vertu de ce texte, de l'organisation matérielle et de l'administration proprement dite de ces établissements, dans les limites fixées par la loi. Ainsi, elles doivent assurer le principe, posé par le décret du 22 novembre 1861, d'après lequel l'entrée des Bourses doit être gratuite. Dans ces limites elles édictent, sous réserve de l'approbation du ministre du Commerce, les règles d'après lesquelles doivent se faire les opérations, dans les Bourses de commerce.

L'article 16 ci-après de notre loi leur confère encore des pouvoirs plus étendus.

« Dans les cas où tous les genres de commerce ou d'opérations qui se pratiquent sur la place ne seraient pas représentés suffisamment par des courtiers inscrits, les Chambres de commerce, après avis de la Chambre syndicale des courtiers inscrits, peuvent appeler un certain nombre de courtiers non inscrits et de négociants de la place à se réunir aux

courtiers inscrits pour concourir avec eux à la constatation du cours des marchandises. »

Dans un ordre d'idées analogue, les Chambres de commerce peuvent délivrer les certificats d'origine⁽¹⁾ pour les marchandises françaises destinées à l'exportation ainsi que les cartes de *légitimation* exigées des commis-voyageurs à l'étranger. De même, chaque année, elles sont appelées à présenter au ministre du Commerce des propositions en vue de la désignation d'adjoints aux commissaires-experts pour les affaires de la douane.

En raison des conditions dans lesquelles nous avons vu que se sont développés les établissements dont nous nous occupons, leurs attributions sont diverses et parfois fort différentes. Elles ne leur ont pas été conférées, en effet, d'après un plan préconçu, le législateur s'est contenté de légaliser par un texte une situation existante. Au fur et à mesure que l'activité des Chambres se développait au hasard des circonstances, qu'elles créaient des établissements, la loi venait après coup consolider cette situation que n'a pas modifiée le législateur de 1898. Nous retrouvons, dans l'article 14 de cette loi, l'énumération de ces établissements.

1. Ces certificats sont dispensés du droit de timbre par la loi de finances de 1901.

« Les Chambres de commerce, y lisons-nous, peuvent être autorisées à fonder et à administrer des établissements à l'usage du commerce, tels que magasins généraux, salles de ventes publiques, entrepôts, bancs d'épreuves pour les armes, bureaux de conditionnement et titrage, expositions permanentes et musées commerciaux, écoles de commerce, écoles professionnelles, cours pour la propagation des connaissances commerciales et industrielles. »

Les Chambres peuvent être chargées de l'administration de ces divers établissements, que ceux-ci soient fondés par l'initiative privée ou par l'Etat. Il faudra, bien entendu, dans le premier cas, qu'une telle décision ne soit pas contraire aux vœux et à l'intention des fondateurs. Dans un cas comme dans l'autre, les autorisations seront données par le ministre du Commerce, à moins qu'un texte spécial prescrive l'intervention d'un décret ou d'une loi, en raison de la nature de l'établissement. Les règlements et les tarifs maxima sont approuvés par le ministre, sous la même réserve. Quant aux tarifs et prix effectifs à percevoir, ils sont homologués par le préfet toutes les fois que l'acte d'institution n'exige pas une décision ministérielle.

Notre texte reconnaît, en outre, expressément aux Chambres de commerce le droit d'acquérir et de construire des bâtiments pour leur propre installation ou pour celle d'établissements à l'usage du

commerce. La règle, en cette matière, étant que des personnes morales comme celles que nous étudions n'ont pas un droit illimité d'acquérir et de posséder, que leur capacité à ce point de vue est restreinte aux cas pour lesquels elles ont été habilitées ; nous devons donc en conclure qu'elles ne pourraient ni acquérir, ni posséder en dehors des hypothèses prévues. Enfin, aux termes de l'article 15, « les Chambres de commerce peuvent, dans les formes prescrites par la loi du 27 juillet 1870, être déclarées concessionnaires de travaux publics ou chargées de services publics, notamment de ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription ».

Il semble hors de contestation que, pour l'exécution des travaux et services publics dont elles peuvent être chargées, ainsi que pour l'aménagement des établissements qu'elles sont autorisées à fonder ou qui leur sont remis, pour qu'elles les administrent, les Chambres de commerce peuvent procéder à l'expropriation pour cause d'utilité publique.

Le seul point susceptible de controverse serait celui de savoir, si, dans ce cas, ces établissements doivent emprunter la personnalité d'une personne morale du droit public, Etat, département ou commune. En faveur de la négative, on cite un décret du 5 mars 1895 déclarant d'utilité publique l'acqui-

sition d'un immeuble au profit de la Chambre de commerce de Paris.

Les travaux qu'elles exécuteront soit pour leur compte, soit pour ceux de l'Etat ou d'autres personnes morales dont elle auront été déclarées concessionnaires, constitueront des travaux publics et seront régis d'après la législation particulière à ces travaux.

Il semble enfin que, pour des raisons identiques, leurs biens soient soumis aux règles de la domania-lité publique.

Mais, si leur qualité d'établissements publics confère aux Chambres des prérogatives aussi importantes que celles que nous venons d'énumérer, elle entraîne comme contre-partie une série de dispositions restrictives en matière financière. Elles sont contenues dans le titre III de la loi qui constitue la seule innovation édictée, en cette matière, par le législateur de 1898.

Les Chambres ont toujours manifesté, ainsi que nous l'avons vu plus haut, un très vif souci d'obtenir une entière indépendance en toute matière, même, surtout devrions-nous dire, en matière financière. Dès 1851, à l'occasion de l'enquête qui précéda le décret du 3 septembre, la Chambre de Paris s'élevait contre la prétention du ministre des Finances d'assimiler la comptabilité des Chambres à celle des communes et des établissements de bienfaisance et

de les soumettre aux mêmes vérifications et au même contrôle. Et comme les arguments faisaient défaut pour soutenir le point de vue de la Chambre de commerce de Paris, elle prétendait qu'aucune analogie ne pouvait être établie « entre des agents salariés et des hommes qui, par pure obligeance, veulent bien se charger de réunir et de distribuer les fonds destinés aux dépenses des Chambres ». Enfin, elle émettait gravement cet axiome qui devait paraître décisif à ceux qui le formulaient : « *La dignité des Chambres exige que leurs membres trésoriers ne soient soumis qu'à leur propre contrôle* (1). »

C'est parce qu'elles redoutent le contrôle de l'inspection des finances que la grande majorité d'entre elles protestait encore, en 1890, contre le « changement considérable qu'apporterait dans l'administration financière des Chambres de commerce, le classement nouveau qui les soumettrait aux obligations étroites des établissements publics ».

Nous avons vu qu'en fait, antérieurement à notre loi, les Chambres avaient bénéficié de tous les avantages attachés à la qualité d'établissements publics qui leur était reconnue par la jurisprudence et avaient échappé à l'application des règles concernant ces établissements. C'est cette situation que

1. Rapport sur la réorganisation des Chambres de commerce.

constataient les recueils juridiques (1) dans les termes ci-après : « En dépit de la formule de l'article 1 du décret du 31 mars 1862 et de la règle, dont la loi du 26 janvier 1892 suppose l'existence, tous les établissements publics ne sont pas soumis aux règles de la comptabilité publique. Il en est ainsi pour les Chambres de commerce... Ces Chambres sont soumises par leur décret d'organisation à un contrôle de la part de l'administration, mais ne sont pas assujetties à l'ensemble des règles de la comptabilité publique et à la juridiction des comptes. »

Cette situation fut examinée lors du vote de la loi de 1898 et le rapporteur en fit mention dans son rapport (2), dans les termes suivants :

« Dans le sein de la commission, deux de nos honorables collègues ont paru redouter que cette qualification (d'établissements publics) ait pour conséquence de soumettre la comptabilité des Chambres de commerce à la vérification des inspecteurs des finances ; jusqu'à présent, ont-ils fait remarquer, en vertu de l'article 17 du décret de 1851, les comptes et budgets des Chambres de commerce ont été seulement soumis au contrôle du ministère du Commerce ; ce système n'a donné lieu à aucune critique. Celui qui est proposé infligerait aux Chambres de

1. *Répertoire général du droit français*. Cour des comptes.

2. *J. off.* Sénat, Doc. parl., mai 1896, p. 91.

commerce une suspicion qu'elles n'ont pas méritée, augmenterait une centralisation excessive et gênante, exigerait enfin une comptabilité semblable à celle des établissements publics.

« Toutes ces critiques tombent devant l'article 30 qui règle la comptabilité des Chambres de commerce et qui laisse au ministre du Commerce le soin de contrôler leur budget ordinaire, leurs budgets spéciaux et leurs comptes administratifs. »

Cette question a donné lieu, dans la réunion des présidents, le 11 février 1901, à une discussion suivie de la remise d'une note au ministre du Commerce le 18 mars suivant. Cette démarche tendait à obtenir le maintien du *statu quo* et à échapper, malgré la qualification nouvelle, au contrôle de la juridiction des Comptes.

Il semble, que pour conclure dans le sens proposé par l'assemblée des présidents, on tire argument des termes de l'article 26 de la loi qui était l'article 30 du projet dont parle le rapporteur, dans le passage qui vient d'être cité. Aux termes de cet article, les budgets et comptes des Chambres sont adressés chaque année, dans le délai de six mois, au préfet du département qui les transmet avec les pièces de comptabilité au ministre du Commerce à qui il appartient d'approuver les budgets et comptes. Ce serait donc, intentionnellement et en vue de soustraire à la juridiction ordinaire ces comptes et budgets, que le droit

d'approuver ces actes aurait été expressément conféré au ministre du Commerce. S'il en est ainsi, on ne peut souligner l'importance et la gravité d'une décision qui aboutit à établir une situation exceptionnelle pour des deniers provenant de l'impôt et constituant incontestablement, à ce titre, des deniers publics.

Voici l'analyse des dispositions de la loi, relatives à l'administration financière des Chambres. Elles ont des dépenses ordinaires et des dépenses extraordinaires. « D'après l'article 21, il est pourvu à leurs dépenses ordinaires ainsi qu'à celles des Bourses de commerce, au moyen d'une imposition additionnelle au principal de la contribution des patentes, conformément à la loi du 23 juillet 1820, à l'article 4 de la loi du 14 juillet 1838 et à l'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 sur les patentes. »

Le législateur n'a fait encore ici que codifier les textes antérieurs. On sait que l'impôt des patentes est constitué par un droit fixe et un droit proportionnel. Le premier est établi en tenant compte des éléments ci-après : nature de la profession, population de la commune, nombre d'ouvriers et employés. Quant au second, il a pour base la valeur locative de la maison d'habitation, des magasins, usines, ateliers, et tous autres locaux servant à l'exploitation des professions imposables. Or, l'impôt additionnel perçu au profit des Chambres de commerce a iden-

tiquement la même assiette que le principal. Il diffère de ce dernier en ce qu'au lieu d'être un impôt de quotité, il est un impôt de répartition. Chaque année, en effet, conformément à la loi de finances du 23 juillet 1820 des décrets fixent, d'après les besoins connus des Chambres, les sommes à imposer. La répartition est ensuite faite, d'après des règles contenues dans l'article 25 de la loi du 15 juillet 1880, entre les divers patentables soumis au paiement de ce droit. Ceux-ci sont, on le sait, divisés, d'après des tableaux A, B, C, D, contenant chacun plusieurs classes. L'article 38 de la loi du 15 juillet 1880 assujettit à l'imposition additionnelle, au profit des Chambres, les patentés des trois premières classes du tableau A, annexé à la loi de 1880 et ceux désignés aux tableaux B et C, comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes. Bien entendu, le droit en question est perçu sur les contribuables, tels qu'ils viennent d'être désignés, qui habitent la circonscription de la Chambre. Pour les Bourses de commerce, le rôle, relatif aux frais perçus à leur occasion, ne comprend que les patentables de la ville où elles sont établies.

La perception de ces droits vient d'être étendue par l'article 6 de la loi du 19 février 1908; ils sont désormais répartis entre tous les patentés des tableaux A, B et C, proportionnellement aux chiffres représentant le principal de leurs patentes. C'est la rançon du droit

de vote que leur reconnaît cette loi et que nous allons étudier.

Les dépenses auxquelles doivent pourvoir ces recettes, dépenses que la loi qualifie d'*ordinaires*, sont, comme l'indique l'article 22, les dépenses de construction de Bourses, de palais consulaires, de lignes téléphoniques, de fondation des autres établissements mentionnés à l'article 14. Si des emprunts sont nécessaires soit pour subvenir, soit pour concourir à ces dépenses, ils sont autorisés par décret rendu sur rapport du ministre du Commerce. Et il est fait face au service des intérêts et amortissements, ainsi qu'aux dépenses d'exploitation des établissements mentionnés à l'article 14, au moyen des recettes et, s'il y a lieu, de centimes additionnels prévus à l'article 21. Quand il s'agira d'exécuter des travaux publics et d'établir des services publics, notamment ceux qui intéressent les ports maritimes ou les voies navigables de leur circonscription, les Chambres pourront être autorisées à contracter d'autres emprunts, dans les mêmes formes que tout à l'heure. Le ministre des Travaux publics sera cependant, en outre, appelé à donner son avis. Il sera fait face au service de ces emprunts au moyen de l'excédent des recettes sur les dépenses d'exploitation et, s'il y a lieu, c'est-à-dire si ces excédents de recettes sont insuffisants, au moyen de péages ou de droits établis en vertu des lois ou décrets (art. 23) à

l'exclusion des recettes provenant de l'impôt direct. Il y aura dans ce dernier cas, des dépenses et des recettes en quelque sorte extraordinaires.

En dehors des deux situations qui précèdent, l'une normale, l'autre exceptionnelle, l'article 24 en prévoit une troisième. Dans les deux précédentes, les Chambres de commerce agissent isolément, à titre individuel. Elles peuvent, sous réserve de l'autorisation ministérielle, se concerter en vue de créer, de subventionner ou d'entretenir des établissements, services ou travaux d'intérêt commun. Dans ce but, elles peuvent être autorisées à contracter des emprunts collectifs dont la charge sera répartie suivant les dispositions déterminées par les actes d'autorisation. Le service de ces emprunts sera assuré par l'excédent des recettes et au besoin par des centimes additionnels ou par des péages et des droits établis en vertu de lois et décrets. Ces questions seront débattues dans des conférences dont nous avons déjà parlé. On voit que, dans ce dernier cas, quand il s'agit de travaux ou services d'intérêts commun, les Chambres peuvent être autorisées à y consacrer toutes leurs ressources, soit celles provenant de la taxe, principal et centimes additionnels, soit celles provenant de droits et péages.

Quel que soit le but dans lequel les Chambres sont autorisées à emprunter, elles peuvent adopter l'un des procédés en usage, à leur choix : soit avec publi-

cité et concurrence, soit de gr    gré, soit par voie de souscription publique, avec faculté démettre des obligations au porteur ou transmissibles par endossement, soit directement auprès de la Caisse des dépôts et consignations ou du Crédit foncier, aux conditions de ces établissements. En un mot, les facilités les plus larges leur sont ouvertes. On ne comprendrait pas d  ailleurs qu  il en f  t autrement : du moment où on leur reconnaît le droit d  emprunter, il convient de leur permettre de le faire dans les meilleures conditions.

Cependant les contrats d  emprunt devront toujours, porte l  article 25, stipuler la faculté de remboursement par anticipation. Et, d  autre part, en dehors des justifications    joindre    l  appui de leurs comptes, les Chambres de commerce (art. 26) doivent adresser chaque année au ministre du Commerce un tableau d  amortissement des emprunts qu  elles ont été autorisées    contracter.

Deux autres obligations leur sont imposées, qui rentrent dans l  ordre d  id  es qui nous occupe. L  une consiste    établir, indépendamment de leur budget ordinaire, des budgets spéciaux pour les services qu  elles administrent, budgets qui doivent être approuvés par le ministre du Commerce dans les conditions que nous avons dites (art. 26).

L  autre leur permet d  affecter tout ou partie des excédents de recettes, provenant de la gestion de leur

service ordinaire, à la constitution d'un fonds de réserve en vue de faire face aux dépenses urgentes et imprévues. Toutefois, le montant de ces fonds de réserve, qui doit être mentionné dans les comptes et budgets de ce service à un titre spécial, ne peut, en aucun cas, être supérieur à la moitié de la totalité des ressources annuelles dudit budget.

Telles sont les dispositions de la loi de 1898. Tous les cas non prévus ou réglés par ce texte, tels que impôts dus par ces établissements, caractères des biens soit mobiliers, soit immobiliers leur appartenant, gestion de ces biens, etc..., doivent être solutionnés par les principes généraux du droit. On appliquera les règles résultant de la qualité d'établissements publics expressément reconnue aux Chambres de commerce.

TROISIÈME PARTIE

DU RECRUTEMENT DES CHAMBRES DE COMMERCE ET DES CHAMBRES CONSULTATIVES DES ARTS ET MANUFACTURES

Nous avons exposé, dans les deux premières parties de ce travail, l'évolution des deux institutions qui nous occupent au point de vue de leur organisation et de leurs attributions.

Il nous reste à examiner comment a été réglé leur recrutement. La division que nous avons adoptée n'est autre que celle suivant laquelle ont évolué les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures.

D'abord, leur organisation et leurs attributions ont été réglées, puis on a tranché la question de leur recrutement.

Et, à ce dernier point de vue, nous allons trouver une évolution analogue à celle que nous avons constatée dans la deuxième partie. Après avoir reçu

une législation différente, distincte tout au moins, les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures ont fini par être régies, au point de vue de leur recrutement, par un texte unique.

Nous procéderons comme nous l'avons fait pour l'organisation et pour les attributions de ces établissements ; nous exposerons, en premier lieu, les diverses dispositions qui ont successivement régi la question. Nous étudierons ensuite le texte actuellement en vigueur, en l'éclairant, dans la mesure du possible, par les faits qui ont amené le législateur à l'adopter et par les explications données à l'occasion du vote et les discussions qui l'ont précédé.

SECTION I

Les divers modes de recrutement adoptés antérieurement à la loi du 19 février 1908.

Le décret du 3 nivôse an XI (25 décembre 1802), qui rétablissait les Chambres de commerce avec le nom sous lequel elles étaient connues avant la Révolution, leur restituait non seulement leur nom, mais le mode de recrutement qu'elles avaient sous l'ancien régime, à fort peu de chose près.

Pour « la première formation de chaque Chambre », portait le texte, les préfets et à leur défaut les maires, dans les villes qui ne sont pas chefs-lieux de préfecture, devaient réunir, sous leur présidence, de 40 à 60 commerçants les plus distingués de la ville. Ceux-ci devaient procéder, au scrutin secret et à la pluralité absolue des suffrages, à l'élection des membres devant faire partie de la Chambre, au nombre de 15 dans les villes de plus de 50.000 âmes

et de 9 dans les autres, non compris le préfet, membre de droit et président.

Le renouvellement avait lieu par tiers tous les ans, les membres sortants étant désignés par le sort pendant les deux premières années de la formation de la Chambre et rééligibles. « Les remplacements se feront, porte le texte, par la Chambre et à la pluralité absolue des suffrages. » Et c'était tout, c'était simple et expéditif. On procéda ainsi jusqu'en 1832. Depuis longtemps ce mode de renouvellement des Chambres provoquait de nombreuses plaintes. C'est le comte d'Argoult, ministre du Commerce, qui le déclare dans un rapport au roi : « Si les premières nominations ont eu lieu en vertu des suffrages des commerçants et des industriels notables de chaque localité, il ne reste plus aujourd'hui de trace de cet appel à l'opinion publique, puisque depuis trente ans ces Chambres se renouvellent exclusivement par le vote de leurs propres membres. On reproche à ce mode de renouvellement plusieurs inconvénients graves. Les choix sont trop concentrés dans le sein des Chambres elles-mêmes ; l'impartiale discussion d'intérêts divergents n'est pas suffisamment garantie ; *les progrès des idées sont peu rapides dans des corps constamment composés des mêmes individus* (1). » Les Chambres elles-mêmes constataient (2) que

1. *Moniteur Universel*, 20 juin 1832.

2. Chambre de commerce de Marseille. Réponse à la

« l'élection se faisait en famille », que « ce mode perpétuait les mêmes hommes et les mêmes idées » ; celle de Paris (1) qu'un grand nombre de Chambres « entraînées par l'influence de relations journalières et d'idées communes, avait fini par se perpétuer en renommant indéfiniment les mêmes membres ».

Il convient de rappeler aussi qu'en 1802 les Chambres présentaient au ministre de l'Intérieur l'état de leurs dépenses et *proposaient* les moyens de les acquitter. Le ministre devait soumettre ces demandes au gouvernement, tandis que depuis 1820 il y était pourvu au moyen d'un véritable impôt. Il convenait donc, dès lors, de donner à ces établissements, au profit de qui était perçu un impôt, qui en avaient à peu près le libre emploi, un recrutement un peu plus large.

C'est ce à quoi a pourvu l'ordonnance des 16 juin-1^{er} juillet 1832. Elle est intitulée « ordonnance du roi portant règlement sur les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures. » Elle régit donc, à tous les points de vue, comme nous l'avons constaté précédemment, les deux institutions.

circulaire relative à l'organisation des Chambres de commerce. Marseille, 1849.

1. Rapport sur l'organisation des Chambres de commerce, février 1849.

Désormais, dispose l'article 1, le renouvellement de ces Chambres sera fait dans une assemblée composée :

- 1° Des membres du tribunal de commerce ;
- 2° Des membres de la Chambre de commerce ou de ceux de la Chambre consultative des arts et manufactures y compris les membres sortants ;
- 3° Des membres du conseil de prud'hommes, là où il existe un tel conseil ;
- 4° De notables en nombre égal à celui des membres dont sont composés le tribunal et la Chambre de commerce ou la Chambre consultative des arts et manufactures et en tous cas au nombre de 20 au moins.

Ces derniers, qui sous le régime de l'an XI, formaient à eux seuls tout le corps électoral et qui étaient choisis par le préfet ou le maire, selon les villes, le seront désormais moitié par le tribunal, moitié par la Chambre de commerce ou consultative des arts et manufactures. S'il n'y avait pas de tribunal de commerce, dans la ville où siège la Chambre dont il s'agit d'élire les membres, ses attributions passeraient au conseil de prud'hommes ou à défaut au conseil municipal de la ville (1). Pour être dési-

1. Il doit être procédé de même en cas de formation d'une Chambre pour la première fois. L'assemblée électorale sera composée comme nous avons dit, avec cette différence, que les membres de la Chambre à créer seront remplacés par 10 commissaires délégués par le conseil municipal de la ville et pris

gné comme notable, il fallait *nécessairement* être patenté et exercer actuellement un commerce ou une industrie.

Il appartenait aux autres corps de procéder, les premiers, au choix de leurs notables, d'en notifier la liste avant le jour de l'élection à la Chambre de commerce, qui procédait ensuite à l'établissement de sa liste.

L'assemblée électorale était ensuite convoquée et présidée par le préfet, le sous-préfet ou le maire selon les villes. L'élection avait lieu au scrutin de liste, au scrutin secret et à la majorité absolue des membres présents.

Les Chambres de commerce étaient composées de 9 ou 15 membres selon que le portait l'acte qui les érigeait, les Chambres consultatives comprenaient 6 membres. Les membres des Chambres de commerce peuvent être pris indistinctement dans toute la circonscription qui leur est assignée et ceux des

dans son sein ; quant aux notables qu'aurait dû élire la Chambre, 10 seront élus par le conseil municipal, le surplus par le tribunal de commerce. En l'absence de tribunal de commerce, les deux tiers des notables sont choisis par le conseil municipal, le tiers restant par le conseil des prud'hommes ; si ce dernier conseil n'existe pas, ils sont tous désignés par le conseil municipal. Des règles analogues sont écrites pour le cas où il s'agirait d'ériger une Chambre de commerce en remplacement d'une Chambre consultative des arts et manufactures.

Chambres consultatives dans tout le département où elles sont établies

Pour pouvoir être élu, il faut avoir exercé le commerce ou une industrie manufacturière *en personne* au moins pendant cinq ans. Et de plus, le nombre des anciens commerçants ou manufacturiers ne pouvait-il jamais excéder le tiers des membres.

Le mandat, conféré aux membres de ces Chambres, avait une durée de trois ans, le renouvellement avait lieu par tiers tous les ans, les membres sortants étant désignés par le sort et rééligibles seulement après une interruption d'exercice.

En 1848, le système électif des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures paraît à la commission du pouvoir exécutif n'être plus en rapport avec l'état politique du pays. Il semble, en outre, à la commission, que ces deux institutions recevront une impulsion et une activité nouvelles d'un nouveau mode de recrutement. Telles sont, du moins, les raisons contenues dans les considérants qui précèdent l'arrêté des 19 juin-15 septembre 1848 relatif aux Chambres consultatives des arts et manufactures (1), les mesures relatives à l'élection des Chambres de commerce ayant été fixées par un autre arrêté des 19 juin-11 juillet 1848 (2).

1. Duvergier. *Collections des lois*, t. LXVIII, p. 471.

2. *Loc. cit.*, p. 365.

Ces actes prescrivait une élection générale des membres composant soit les Chambres de commerce, soit les Chambres consultatives. Les premiers devaient être élus par tous les commerçants patentés de l'arrondissement, inscrits depuis un an au moins sur le rôle des patentes. Ils ne devaient être ni faillis ni réhabilités et n'avoir subi aucune condamnation pour acte contraire à la probité et aux mœurs.

Les élections pour les Chambres consultatives devaient être faites par tous les industriels patentés, âgés de vingt et un ans, inscrits au moins depuis un an sur le rôle des patentes et ayant leur domicile réel depuis six mois au moins dans l'arrondissement, siège de la Chambre. Même disposition que plus haut concernant les faillis et les individus ayant subi certaines condamnations. Nous avons vu que, pour être électeurs et éligibles aux Chambres de commerce, aucune condition d'âge n'était exigée. Pour les Chambres consultatives, après avoir spécifié que pour jouir du droit de vote il fallait avoir vingt et un ans, l'article 8 stipule que pour être éligible, il faut avoir vingt-cinq ans et avoir exercé, en personne, une industrie manufacturière au moins pendant cinq années.

Dans les deux cas, les listes étaient dressées à la diligence des préfets et sous-préfets par le directeur des contributions directes.

On était sûr ainsi que tous ceux à qui on confé-

rait le droit de vote y figureraient. Une procédure et des délais étaient ensuite prévus et réglés pour provoquer les réclamations des intéressés. Dépôt de la liste devait être fait pendant huit jours à la mairie de la ville où se réunit la Chambre de commerce.

Avis était donné par voie d'affiche dans chaque commune que, pendant ce délai, tout citoyen pouvait en prendre connaissance sans déplacement. Les réclamations étaient adressées au préfet ou au sous-préfet qui statuait dans les cinq jours. Passé ces délais, les listes étaient définitivement arrêtées et publiées par voie d'affiches dans toutes les communes de l'arrondissement.

La convocation du collège électoral appartenait au préfet ou au sous-préfet qui fixait le jour, le lieu de la réunion et décidait si le collège serait divisé en sections.

Pour la date, le texte prescrit un délai de cinq jours entre celui de la convocation et celui de l'élection ; pour le lieu de la réunion, ce doit être la ville où siège la Chambre qu'il s'agit d'élire ; la division en sections dépendait du nombre des électeurs.

La présidence des bureaux de vote appartenait aux préfet, sous-préfet ou à leurs délégués. Un bureau était formé par l'assemblée des électeurs, comprenant, outre le président désigné comme il vient d'être dit, un secrétaire et un nombre de scrutateurs jugés par elle nécessaire.

L'élection se faisait ensuite au scrutin de liste, au scrutin secret et à la majorité absolue des suffrages. Quand il y avait des sections, le recensement général du vote était fait à la préfecture et à la sous-préfecture ou à la mairie, en présence des présidents, secrétaires et scrutateurs de chaque section.

Le nombre des membres à élire pour les Chambres consultatives était fixé invariablement à 12 ; à 9 ou à 15 pour les Chambres de commerce. Comme le portait le texte, « on ne changeait donc rien, à ce point de vue, à ce qui existait ». Mais, quand la circonscription d'une Chambre de commerce comprenait plusieurs arrondissements ou plusieurs parties d'arrondissements, il pouvait, sur la demande des commerçants, être nommé un membre de plus pour chaque arrondissement ou partie d'arrondissement autre que celui où siégeait la Chambre de commerce.

En 1851 (1), un décret du 3 septembre vient prescrire, dans un délai de six mois, le renouvellement des Chambres de commerce. Il fixe, en même temps, les règles de l'élection et les conditions d'éligibilité qui furent modifiées à nouveau par un décret en date du 30 août 1852 (2). Ce dernier statue à la fois pour les Chambres de commerce et pour les Chambres consultatives des arts et manufactures.

1. Duvergier, 51., p. 363.

2. *Loc. cit.*, p. 656.

Désormais, les membres de ces établissements sont désignés par les mêmes électeurs que ceux des tribunaux de commerce. En ce qui concerne les Chambres consultatives, l'élection est faite par les industriels et commerçants compris dans la circonscription de chacune des Chambres et inscrits sur les listes de notables dressées pour l'élection des juges au tribunal de commerce.

Pour être éligible dans l'une ou l'autre Chambre, il faut être commerçant, avoir au moins trente ans, exercer un commerce ou une industrie manufacturière depuis au moins cinq ans ; peuvent être aussi élus, mais seulement dans la limite du tiers des membres, les anciens négociants ou manufacturiers âgés de trente ans et domiciliés dans la circonscription de la Chambre.

Les deux décrets que nous venons d'analyser sont importants, parce que, désormais, c'est d'après le système admis pour l'élection des membres du tribunal de commerce que vont se recruter les Chambres de commerce et les Chambres consultatives. C'est dans le sens d'un mode de recrutement unique que vont évoluer ces trois institutions.

Le législateur paraît considérer, à partir de cette date, les membres de chacune de ces institutions, Tribunal de commerce, Chambre de commerce, Chambre consultative des arts et manufactures, comme les représentants des mêmes intérêts, donnant lieu à

des manifestations différentes, auxquelles ils sont chargés de pourvoir chacun en ce qui les concerne.

Le mode d'élection des membres des tribunaux de commerce ayant été modifié par la loi du 21 décembre 1871, un décret du 22 janvier 1872 décida que les membres des Chambres de commerce et ceux des Chambres consultatives seraient élus par les mêmes électeurs que ceux du tribunal de commerce, quand la circonscription serait la même. Quand une Chambre comprend dans sa circonscription plusieurs tribunaux, l'élection est faite d'après les listes dressées pour ces tribunaux. Enfin, s'il n'y a pas de tribunal de commerce dans les arrondissements ou cantons compris dans la circonscription d'une Chambre, il est dressé, pour lesdits arrondissements, des listes d'électeurs d'après les bases déterminées par les articles 618 et 619 du Code de commerce, modifiés par la loi du 21 décembre 1871.

Aux termes de ces articles, pour être électeur, il faut être Français, du sexe masculin, être commerçant et inscrit au rôle de la patente dans la circonscription de la Chambre. Sont assimilés aux commerçants, les directeurs des sociétés anonymes de commerce, de finance et d'industrie, les agents de change, les capitaines au long cours et les maîtres de cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans et domiciliés depuis deux ans dans la circonscription de la Chambre.

Il faut, en outre, être inscrit sur la liste spéciale des électeurs qui est dressée par une commission composée :

1° Du président du tribunal de commerce, président, et d'un juge au même tribunal ; si la Chambre ne se trouvait pas dans le ressort d'un tribunal de commerce, la Commission serait présidée par le président du tribunal civil assisté d'un juge de ce tribunal ;

2° Du président et d'un membre de la Chambre de commerce ; si les fonctions de président du tribunal et de président de la Chambre sont exercées par une même personne, on appelle un autre membre de la Chambre. S'il n'y a pas de Chambre de commerce, on appelle le président et un membre de la Chambre consultative des Arts et Manufactures ; à défaut un conseiller municipal ;

3° De trois conseillers généraux choisis, autant que possible, parmi les membres élus par les cantons de la circonscription de la Chambre ;

4° Du président du Conseil des prud'hommes ; s'il y en a plusieurs, le plus âgé ; s'il n'y en a pas, le plus âgé des juges de paix de la ville où siège la Chambre ;

5° Du maire de cette ville et , à Paris, du président du Conseil municipal.

Chacun de ces membres est élu par le corps auquel il appartient.

La liste que dresse cette commission comprend

un nombre d'électeurs égal au dixième des commerçants patentés, sans que le nombre des inscrits puisse dépasser 1.000, (sauf à Paris, où il peut être de 3.000), ni inférieur à 50.

En sus de ce nombre, il y a des électeurs de droit. Ce sont les anciens membres de la Chambre et du Tribunal de commerce, les anciens présidents des Conseils de Prud'hommes. Ces membres de droit peuvent être inscrits quand même ils n'exerceraient plus le commerce.

D'autre part, quoique figurant sur la liste dressée par cette commission, tous ceux qui sont énumérés par l'article 619 du Code de commerce paragraphe 3 ne peuvent prendre part au vote. Ce sont, entre autres, des individus ayant subi des condamnations, des officiers ministériels destitués, des faillis non réhabilités.

C'est sur l'initiative du préfet que se réunit la Commission pour procéder à la confection de la liste, et, chaque année, pour la reviser. La matrice de la contribution des patentes est mise à sa disposition pendant un délai maximum de dix jours (1) ; une fois établie, la liste est adressée au Préfet qui la fait publier et un exemplaire est déposé au greffe du tribunal de commerce. Tout patenté du ressort a le

1. Circ. du ministre de la Justice. — Becquet. — *Répertoire de droit administratif*. V^o Chambres consultatives, t. IV, p. 210.

droit d'en prendre connaissance et à toute époque de demander la radiation des électeurs qui se trouveraient dans un cas d'incapacité. L'action est portée sans frais devant le tribunal civil qui prononce en Chambre du conseil. La Cour statue en appel dans les mêmes conditions. Le procureur de la République reçoit aussi communication de la liste en conséquence du droit qui lui est reconnu de poursuivre la radiation d'un électeur qui se trouve dans un cas d'incapacité.

Sont exigées les épreuves françaises (1) ages de trente ans domiciliés dans la circonscription de la Chambre de commerce. Sous la loi du 21 décembre 1871, des difficultés s'élevaient élevées sur le point de savoir si l'inscription à la patente pendant cinq ans constituait une condition exigée de tous les candidats. La Cour de cassation (2) avait prononcé pour l'affirmative. La loi du 5 décembre 1875 (3) trancha la question en décidant que seraient éligibles, sans avoir à satisfaire à cette condition, tous ceux qui avaient le droit de figurer sur la liste électorale.

Il ne suffit pas d'être domicilié dans la circonscription de la Chambre, il faut encore avoir été ins-

1. Arr. C. d'Etat, 4 mai 1854, p. 390. D. 54.3.58.— Req., 11 mai 1874. D. 74.1.392.

2. Cass., 18 nov. 1874. S. 75.1.7.

3. *Lois annulées*. S. 1877, p. 211 et s.

crit à la patente dans cette circonscription sans qu'il soit exigé que cette inscription ait duré cinq ans.

Du moment où ils remplissent les conditions d'âge et de domicile qui viennent d'être indiquées, les anciens commerçants et agents de change peuvent être élus (1) sans limitation, comme le porte le décret du 30 août 1852 dans son article 4.

Enfin, aux termes de l'article 5 de la loi du 9 avril 1898, les membres des Chambres de commerce sont indéfiniment rééligibles.

Les élections ont lieu tous les deux ans dans le courant de décembre. Les opérations électorales sont réglées par l'article 621 du Code de commerce, le décret du 22 janvier 1872 et les articles 5, 6, 7 de la loi de 1898. Nous avons déjà, en analysant cette loi, indiqué quelle est la durée du mandat de leurs membres et selon quelles règles a lieu leur renouvellement.

La convocation des électeurs est faite par le Préfet. Le collège électoral se réunit dans la ville où siège la Chambre de commerce. C'est aussi au Préfet, comme nous l'avons déjà vu, qu'il appartient de créer des sections qui siégeront aux lieux déterminés par ce fonctionnaire. Le décret de 1872 a modifié, sous ce rapport, l'article 621 qui n'organisait qu'une seule assemblée électorale (2).

1. Art. 620, Code comm.

2. Voici, d'après la circulaire du ministre du Commerce du

Le bureau de vote est constitué par le maire, président, assisté de 4 assesseurs, qui sont, selon une pratique générale et constante en matière d'élections, les deux plus jeunes et les deux plus âgés électeurs présents. Les élections ont lieu au scrutin secret. La durée du scrutin est au moins de deux heures. Le dépouillement se fait aussitôt après la clôture du scrutin. Procès-verbal des opérations est dressé en triple original ; les trois exemplaires sont transmis au Préfet qui en fait parvenir un au ministre du Commerce et l'autre au président de la Chambre.

Pour être élu au premier tour, il faut avoir obtenu la majorité absolue, c'est-à-dire la moitié plus un des suffrages exprimés et un nombre de voix égal au quart des électeurs inscrits. Au deuxième tour, qui a lieu huit jours après, la majorité relative suffit, c'est-à-dire que l'élection est acquise à celui des candidats qui a réuni le plus de voix.

25 janvier 1872, les motifs de ce changement : « Le mode de votation prévu par l'article 621 ne pouvait pas toujours être appliqué aux élections des Chambres de commerce. La circonscription de ces Chambres est généralement plus étendue que le ressort des tribunaux. Le vote dans la ville où siège la Chambre de commerce a été l'objet de plaintes ; on y a vu, dans certaines circonstances, une entrave à l'accomplissement du devoir électoral et une cause d'infériorité pour les centres commerciaux et industriels éloignés de cette ville. »

Le recensement général des votes a lieu dans la ville où siège la Chambre. Le résultat est proclamé par le Préfet.

Toutes les règles, relatives aux opérations électorales, aux conditions d'éligibilité et aux listes électorales, qui viennent d'être exposées sont communes aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures ainsi que le portent les articles 3 et 4 du décret du 22 janvier 1872.

Depuis la mise en vigueur des actes que nous venons d'analyser, le mode de recrutement des tribunaux de commerce avait été profondément modifié et dans un sens beaucoup plus libéral par la loi du 8 décembre 1883. L'électorat avait été conféré, par cette loi, à tous les citoyens français, pourvu qu'ils fussent commerçants patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins et domiciliés aussi depuis cinq ans au moins dans le ressort du tribunal. (Art. 1^{er} de la loi du 8 décembre 1883.)

En outre, des règles, analogues à celles édictées pour les diverses élections politiques, étaient établies par les articles suivants, tant au point de vue de l'établissement de la liste électorale, des conditions d'éligibilité que des opérations électorales. En un mot, par cette loi, on s'est efforcé, suivant une expression empruntée au décret du 19 septembre 1848, « de mettre le système électif de ces corps en harmonie avec

l'état politique du pays ». Et du moment où la question se posait pour les tribunaux de commerce, elle ne pouvait pas ne pas être envisagée pour les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures. Un amendement, tendant à appliquer à ces dernières la nouvelle législation, fut repoussé au Sénat. Le législateur se borna à déclarer dans l'article 20 de la loi qu'il serait statué par une loi spéciale sur le mode d'élection de ces établissements. En somme, on ajournait la solution de la question. On pourrait peut-être trouver l'explication de cette décision dans les faits suivants. Le gouvernement venait de faire approuver le programme de travaux de M. de Freycinet. L'année d'avant le vote de la loi sur le mode d'élection des tribunaux de commerce, le ministre des Travaux publics avait fait appel aux Chambres de commerce pour l'exécution de ces travaux, appel auquel elles avaient répondu avec empressement, lisons-nous dans un rapport de M. Durand-Savoyat (1). Or, les Chambres de commerce étaient en grande majorité hostiles à l'extension du droit de suffrage pour l'élection de leurs membres. Ce n'était pas le moment de les mécontenter. Que disons-nous, elles étaient hostiles à l'extension du droit de suffrage, elles trouvaient

1. *J. off.* Doc. parlam., mai 1896, p. 91.

trop libérale la loi de 1871 à cet égard. Témoin l'opinion suivante formulée par la Chambre de commerce de Saint-Etienne, dans une réponse à une circulaire ministérielle du 28 octobre 1874 (1). « La loi de 1871 n'était pas faite pour être appliquée aux Chambres de commerce ». Elle la déclare désastreuse : « Partout où la circonscription de la Chambre de commerce comprend plusieurs arrondissements, il arrivera nécessairement lorsque les électeurs seront familiarisés avec le mécanisme de la loi que les arrondissements ruraux, étrangers aux grandes affaires, prendront une prépondérance électorale considérable au préjudice des intérêts les plus légitimes des grands centres industriels... »

Il y avait une autre raison pour laquelle le législateur n'osait pas alors modifier le régime électoral des Chambres malgré leur opposition. C'est que l'on songeait déjà à modifier le régime commercial du pays ; on préparait les tarifs de 1892. Et pour faire triompher cette législation nouvelle, qui devait avoir pour effet une augmentation des objets de première nécessité et risquait de mécontenter la plus grande partie des électeurs, il fallait pouvoir s'appuyer sur les Chambres, invoquer leur autorité. C'est ce qui explique la sollicitude si subite des parlementaires à l'égard des Chambres de commerce, sollicitude qui

1. Chambre de commerce de Saint-Etienne. Saint-Etienne, Théolier, 1875.

s'est traduite alors par une floraison exceptionnelle de projets de loi, ainsi qu'on l'a vu plus haut.

Cette situation s'est prolongée assez longtemps pour que, même en 1898, on ait ajourné encore la question du recrutement pour ne régler que celles de l'organisation, du fonctionnement et des attributions. Cependant, depuis cette date, cette situation s'est modifiée avec l'orientation politique générale. Une impulsion vigoureuse a été donnée par les partis au pouvoir à la législation sociale. Des lois importantes ont été votées dans cet ordre d'idées, telles que celles sur le repos hebdomadaire, la limitation de la journée de travail ; d'autres ont été revisées, complétées, appliquées ou même proposées, auxquelles se sont constamment montrées hostiles les Chambres de commerce en faisant parvenir aux pouvoirs publics des avis défavorables. Ainsi, s'est manifestée entre elles et le gouvernement une divergence de vue de plus en plus accusée (1).

1. Nous n'en voulons relever ici d'autres preuves que les deux faits suivants : En 1899 et en 1903, le ministre du Commerce a usé, pour la première fois, des pouvoirs que lui confère l'article 8 du décret du 3 nivôse, aux termes duquel toute nomination doit recevoir son approbation, a annulé l'élection résultant du renouvellement partiel de la Chambre de commerce de Vannes et écarté pour des raisons exclusivement politiques un adversaire à Angers. On a vu plus haut, par une citation d'un discours du ministre des Travaux publics, le désaccord profond et irrémédiable qui existe entre les Chambres de commerce et le gouvernement.

Dès lors, les raisons pour lesquelles le recrutement des Chambres de commerce était resté le même, devenaient des motifs pressants de procéder à des modifications. Enfin, il faut le reconnaître, leur mode de recrutement constituait un véritable anachronisme dans l'état actuel de la législation.

SECTION II

Le mode de recrutement des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures résultant de la loi du 19 février 1908.

CHAPITRE PREMIER

Les Préliminaires de la loi du 19 février 1908

Depuis la loi du 8 décembre 1883, relative aux élections consulaires, d'après laquelle tous les patentés étaient électeurs moyennant les conditions de domicile et d'exercice que nous avons dites précédemment et éligibles, tous les électeurs âgés de trente ans, une revision du décret de 1872 s'imposait. Nous avons indiqué, au chapitre précédent, les raisons qui s'étaient opposées à cette revision. Le projet, devenu la loi de 1898, contenait des dispositions à

cet égard, elles furent disjointes, le législateur n'ayant pu se décider entre les deux opinions suivantes qui étaient en lutte : l'une, d'après laquelle on aurait appliqué aux Chambres purement et simplement le mode d'élection établi pour les tribunaux de commerce ; l'autre qui proposait un système différent. L'argumentation des partisans de cette dernière opinion se résumait à peu près ainsi : Le plus petit commerçant, quelque modeste qu'on le suppose, a intérêt à choisir les magistrats dont il est justiciable, dès qu'il s'agit d'une juridiction qui procède de l'élection. Mais, ce commerçant n'est nullement intéressé aux questions d'un ordre élevé et spécial qui sont l'unique ou du moins le principal objet de l'activité des Chambres de commerce. Aurait-il intérêt à l'être ? Dans la majorité des cas il ne serait pas apte à les comprendre et à les traiter en connaissance de cause (1).

Dès 1901, la Chambre des députés remettait la question à son ordre du jour et adoptait, dans sa séance du 19 mars, un projet qui consacrait l'extension du collège électoral pour l'élection des Chambres de commerce et celles des Chambres consultatives des arts et manufactures. Le texte adopté à

1. Nous ferons remarquer que cet argument, s'il est peu flatteur pour toute une catégorie de commerçants, est invoqué par d'autres commerçants.

cette date par la Chambre des députés, venait à l'ordre du jour du Sénat en première délibération et était adopté sans discussion par la Haute Assemblée.

Voici ce texte :

ARTICLE PREMIER. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures sont Français ; ils sont soumis aux conditions d'éligibilité déterminées par la loi du 8 décembre 1883 et relatives aux tribunaux de commerce.

ART. 2. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures sont élus par des citoyens français réunissant les conditions de durée de patente, d'exercice, de domicile dans la circonscription et de capacité exigées par ladite loi et qui se trouvent compris dans l'une des catégories suivantes :

« 1^o Les patentés, qui sont chaque année désignés par la loi comme devant contribuer à l'entretien et aux dépenses des Bourses et des Chambres de commerce et qui payent l'impôt établi à cet effet proportionnellement à l'importance de leurs patentes, c'est-à-dire actuellement, les patentés des trois premières classes du tableau A de la loi du 15 juillet 1880 et ceux désignés dans les tableaux B et C comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui desdites classes ;

« 2^o Les associés en nom collectif de ces classes, les capitaines au long cours et les maîtres de cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans, les directeurs des succur-

sales de la Banque de France, les directeurs de compagnies anonymes de finance, de commerce ou d'industrie, les agents de change et courtiers d'assurance maritime, courtiers interprètes et conducteurs de navires, institués en vertu des articles 77, 79 et 80 du Code de commerce.

« 3^e Les membres anciens ou en exercice des tribunaux et des Chambres de commerce, des Chambres consultatives des arts et manufactures et les présidents anciens ou en exercice des conseils de prud'hommes.

ART. 3. — Les femmes qui remplissent les conditions énoncées dans l'article 2, sont inscrites sur les listes électorales des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Elle ne sont pas éligibles.

ART. 4. — Les listes électorales sont dressées et rectifiées suivant les règles tracées par la loi du 8 décembre 1883.

« Les maires envoient les listes ainsi préparées au préfet qui, trente jours au moins avant l'élection, fait déposer la liste générale dans les mairies de chaque chef-lieu de canton et au secrétariat de la Chambre de commerce ou de la Chambre consultative des arts et manufactures, où tout électeur de ces Chambres peut en prendre connaissance.

« L'accomplissement de cette formalité est annoncé dans le même délai, par affiche apposée à la porte de la mairie de chaque commune de la circonscription. »

ART. 5. — Les électeurs sont convoqués par arrêté préfectoral, au moins vingt jours avant la date de l'élection, et les cartes électorales sont remises au domicile des électeurs, au moins dix jours avant cette même date.

« Les élections ont lieu le dimanche au scrutin de liste. »

« Aucune élection ne sera valable au premier tour de scrutin si les candidats n'ont pas obtenu la majorité absolue des suffrages exprimés, et si cette majorité n'est pas égale au quart des électeurs inscrits. S'il n'y a pas eu élection au premier tour, un scrutin de ballottage aura lieu quinze jours après, et la majorité relative suffira, quel que soit le nombre des suffrages. En cas d'égalité de suffrages au deuxième tour, le candidat le plus âgé est proclamé élu.

« Le vote a lieu dans les conditions déterminées par l'article 9 de la loi du 8 décembre 1883.

« La durée du scrutin, uniforme pour toutes les sections de vote, sera au moins de six heures. Les heures d'ouverture et de fermeture sont fixées par le préfet. »

ART. 6. — Tout électeur aura la faculté d'adresser son bulletin de vote par la poste au président du bureau de vote de sa circonscription.

« L'électeur insérera son bulletin de vote dans une enveloppe cachetée et sans signe extérieur. Il placera cette enveloppe dans un second pli cacheté portant extérieurement sa signature légalisée et la mention « Election à la Chambre de commerce » ou « Election à la Chambre consultative des arts et manufactures ». Ce pli sera mis à la poste à l'adresse du président du bureau de vote, recommandé et en franchise.

« En aucun cas, il ne sera tenu compte des votes par correspondance parvenus après la fermeture du scrutin. »

ART. 7. — Le président de chaque assemblée proclame le

résultat de l'élection et transmet immédiatement au préfet le procès-verbal des opérations électorales.

Dans les vingt-quatre heures de la réception des procès-verbaux, le résultat général de l'élection est constaté par une commission siégeant à la préfecture et composée ainsi qu'il suit :

Le préfet, président ;

Le conseiller général du chef-lieu du département et, dans le cas où le chef-lieu est divisé en plusieurs cantons, le plus âgé des conseillers du chef-lieu ; en cas d'absence ou d'empêchement des conseillers généraux, le conseiller d'arrondissement ou le plus âgé des conseillers d'arrondissement du chef-lieu.

Le maire du chef-lieu du département ou l'un de ses adjoints, en cas d'empêchement ou d'absence du maire.

Le préfet transmet, immédiatement après la clôture des opérations de la commission, le résultat des élections au président en exercice de la Chambre de commerce ou de la Chambre consultative des arts et manufactures.

Dans les cinq jours de l'élection, tout électeur aura le droit d'élever des réclamations sur la régularité et la sincérité de l'élection.

Le préfet aura le même droit dans les cinq jours qui suivront la constatation du résultat général de l'élection.

L'article 12 de la loi du 8 décembre 1883 sur les tribunaux de commerce est applicable aux élections des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Les contestations sur la validité des élections sont jugées

par le conseil de préfecture, sauf recours devant le Conseil d'Etat, à la requête des intéressés ou du préfet.

Dans les quinze jours qui suivent l'élection, le préfet procède à l'installation des membres élus et transmet le procès-verbal de cette installation au ministre du Commerce.

ART. 8. — Sont et demeurent abrogés le décret du 22 janvier 1872 ainsi que toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

ART. 9. — Les membres actuels des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures conservent leur mandat pendant le temps pour lequel ils ont été nommés. »

Deux membres de la Haute Assemblée présentèrent quelques observations ; ils attiraient l'attention de la Commission sur divers points, espérant qu'elle leur donnerait satisfaction dans l'intervalle de deux délibérations, le Sénat ayant décidé de procéder à une deuxième lecture.

Des observations faites alors, deux sont à retenir parce qu'elles donneront lieu à des dispositions dans le texte définitif. Les autres concernent des points de détail, on se demande si l'élection aura lieu un dimanche ou un autre jour ; s'il y aura entre les deux scrutins un délai de huit jours ou un délai de quinze jours ; ou encore, un sénateur, membre de la Chambre de commerce de Paris, vient, au nom de cette assemblée protester contre les dispositions

de l'article 2 et contre les modifications sensibles qu'apporte cet article au régime actuel.

Et quelle raison donne-t-il ? La suivante : « D'après ces dispositions, certains commerçants auxquels leur honorabilité a valu le titre de *notables* commerçants perdront cette qualification par le simple jeu des catégories de patentés.

« Il en résultera pour eux une *certaine déchéance*, tout au moins apparente et en tous cas bien imméritée. Aussi certaines Chambres de commerce sollicitent avec raison, je crois, que ceux qui *possèdent ce titre puissent le conserver* ; personnellement, non pas à perpétuité, non pas quand ils auront quitté le commerce, mais tant qu'ils occuperont la situation commerciale qui leur a valu cette distinction. Voilà notre premier desideratum. »

Nous avons cité ce passage en entier parce qu'il nous a paru caractéristique de l'état d'esprit des Chambres de commerce.

Des observations à retenir, la première consistait à soutenir que le suffrage, tel que l'organisait le projet, était en désaccord avec tout notre système électoral, qu'il organisait un véritable régime censitaire, puisque n'étaient admis à voter que les seuls patentés payant une certaine taxe et payaient cette taxe ceux-là seuls qui avaient un certain chiffre de patente.

M. Victor Leydet, l'auteur de cette observation,

demandait que tous les patentés fussent électeurs, qu'ils supportassent ou non la taxe relative aux Chambres de commerce. En principe, il estimait qu'elle pouvait être répartie entre tous les patentés sans distinction de classe, en raison de la modicité ; quant aux Chambres consultatives, la question ne se posait même pas, celles-ci n'ayant pas de budget.

« Mais je me hâte d'ajouter, disait-il, qu'il n'est pas indispensable de faire payer les électeurs. On peut laisser les choses en l'état. »

Il proposait de donner le droit de vote à tous les patentés sans rien changer au mode de répartition de la taxe concernant les Chambres. « En somme, il n'y a rien de plus naturel que de faire payer les gros commerçants et de ne pas faire payer les petits sans toucher en rien au droit électoral de ceux-ci ».

Et comme on lui objectait qu'il n'y aurait plus égalité, l'orateur opposait que dans les élections des députés, des conseillers généraux ou municipaux, il y avait bien des électeurs qui ne payaient rien et d'autres qui payaient beaucoup, que depuis la République de 1848 on ne faisait plus de distinction entre les électeurs au point de vue de l'impôt.

Nous verrons le texte définitivement adopté donner une satisfaction partielle à l'orateur en étendant à tous les patentés le droit de vote, mais en leur fai-

sant supporter à tous la taxe pour les dépenses des Chambres de commerce.

L'autre observation qu'il convient de signaler est relative à l'obligation de déclaration de candidature que son auteur, M. Expert-Besançon, justifiait ainsi : « En pratique, les élections aux Chambres de commerce ont lieu généralement au moyen de listes qui sont faites par des comités composés de commerçants et industriels notables. C'est ainsi qu'à Paris, il existe un comité des élections consulaires composé de délégués de tous les syndicats.

« Ce comité, par son intervention et par l'examen préalable auquel il soumet les candidatures, empêche que, par surprise et au dernier moment, dans l'ombre en quelque sorte, on puisse substituer d'autres candidatures à celles qui ont été proposées et acceptées en principe par le corps électoral. »

Ce desideratum a été sanctionné par l'article 5 de notre loi.

La commission dut sans doute examiner longuement, très longuement, ces divers points puisqu'elle n'avait pas encore conclu, quand un nouveau projet fut adopté par la Chambre des députés dans sa séance du 28 décembre 1904. Il établissait des règles uniques pour l'élection des Chambres de commerce, des Tribunaux de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Il était d'ailleurs, ainsi que l'a fait remarquer M. Guillier au

Sénat (1), voté sans exposé et sans discussion. Ce projet, renvoyé à la commission sénatoriale qui enquêtait encore sur celui, admis en première lecture en 1902, fut rapporté par elle en 1907 (2). Quand, au mois de novembre 1907 (3), commença la discussion du projet devant le Sénat, le rapporteur M. Savary (4), qui occupait déjà ces fonctions en 1902, ouvrit le débat par les explications suivantes : « Le Sénat est saisi de deux propositions de loi relatives, la plus ancienne par la date, aux élections des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures ; la deuxième, celle qui se présente actuellement devant vous si l'on s'en rapporte à son titre, à l'élection des membres des Tribunaux et Chambres de commerce et à l'élection des juges consulaires. Ce titre un peu compliqué, puisqu'il y est à la fois question des juges

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 novembre 1907, p. 979.

2. *J. off.* Sénat. Annexe 247. Séance du 9 juillet 1907, p. 388.

3. *J. off.* Sénat. Séance du 6 novembre 1907, p. 975.

4. Coïncidence curieuse et que nous croyons devoir noter : le rapporteur de ces divers projets a été, soit en 1902, soit en 1907, M. Savary, dont le nom rappelle l'inspirateur de l'ordonnance de 1673, que les contemporains appelaient le « Code Savary » à raison de la part prépondérante qu'il avait prise dans la rédaction de ce monument de notre ancien droit. Esmein. *Histoire du droit français*, 5^e édition, p. 783, notes 5 et 6.

consulaires et des tribunaux de commerce, provient sans doute de ce que, plusieurs propositions ayant été faites, on a dû les réunir dans le même examen et on a ajouté les uns aux autres les différents intitulés. »

« Lorsque cette proposition, qui n'est plus aujourd'hui relative qu'aux élections consulaires, est arrivée devant vous, elle contenait une disposition concernant les Chambres de commerce. Comme la commission avait déjà adopté une proposition relative aux Chambres de commerce, dans laquelle la question soulevée dans ce texte était tranchée, la proposition relative aux élections consulaires a été allégée de la disposition qui était de beaucoup la plus importante, celle relative à l'électorat des Chambres de commerce, il n'y a pas à s'en occuper en ce moment. »

... « Lorsque ces différentes dispositions seront adoptées — si le Sénat suit sa commission — il y aura lieu de modifier le titre de la proposition qui ne se rapportera plus qu'aux élections consulaires et de l'appeler « proposition de loi relative aux élections consulaires. »

C'est dans ces conditions que furent disjointes les propositions relatives aux Tribunaux de commerce d'une part, et d'autre part, celles relatives à l'élection des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Ces dernières furent discutées immédiatement après, par le

Sénat, dans les séances des 5, 7, 12, 14, 29 novembre et 5 décembre 1907.

Ainsi que l'indiquait le rapport, les questions qui se posaient concernaient le vote par correspondance, la fixation du jour du vote, la durée du délai qui devait s'écouler entre le premier tour de scrutin et le second, en cas de ballottage, celle de l'extension du collège électoral et enfin la déclaration de candidature.

Tous ces points, sauf celui de l'extension du collège électoral, étaient communs aux Tribunaux de commerce et aux Chambres de commerce. Aussi, la décision prise en ce qui concerne la première de ces institutions a-t-elle décidé de la solution qui est intervenue au sujet de la seconde et toute la discussion du second projet a-t-elle roulé à peu près exclusivement sur la question de l'extension du collège électoral, les autres se trouvant tranchées, pour ainsi dire par anticipation, selon qu'elles avaient été admises ou repoussées pour l'élection des Tribunaux de commerce.

Nous allons donc examiner d'abord la question du vote par correspondance, analyser la discussion et exposer les décisions prises, à l'exception de celle relative à l'extension du droit de suffrage qui fera l'objet du chapitre III.

CHAPITRE II

De la question du vote par correspondance

Depuis longtemps, on cherchait un moyen pour remédier à l'indifférence des électeurs quand il s'agit d'élire soit les juges consulaires, soit les membres des Chambres de commerce. On sait, en effet, comme le remarquait le rapporteur du projet au Sénat (1) en 1902, que les électeurs « ont beau avoir le bureau de vote dans le canton, ils ont beau être dans la localité même où se trouve ce bureau », ils ne se dérangent pas pour voter. Et ce mal n'est pas nouveau, puisque M. Waddington a pu rappeler que, en 1848, le législateur ayant institué le suffrage universel des patentés, sur 80.000 inscrits à Paris, 2.279 prirent part au scrutin; à Bordeaux, sur 13.600 patentés, il y eut 638 votants; à Calais sur 3.300 électeurs, 94 participèrent à l'élection. La

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 novembre 1907, p. 982.

situation n'est pas sensiblement modifiée aujourd'hui. En 1906, sur 45.000 inscrits à Paris, il y eut au premier tour 4.618 suffrages exprimés et au deuxième tour 1.596.

A plusieurs reprises, au cours de la discussion, il a été constaté notamment que la proportion des électeurs n'a jamais dépassé 10 0/0 et que parfois elle est tombée à 3 0/0 (1).

Aussi, a-t-on, à diverses reprises, proposé des moyens différents pour remédier à cet état de choses. L'article 5 de la proposition votée par la Chambre en 1901 portait :

« Au premier tour de scrutin, la majorité absolue des suffrages exprimés est nécessaire, la majorité relative suffit au second tour. »

Cette disposition fut écartée par la commission comme contraire à l'ensemble de notre droit électoral.

Cette proposition contenait, en outre, un article relatif au vote par correspondance, dont les dispositions se retrouvent dans celui voté par la Chambre en 1904 et applicable à la fois aux Tribunaux de commerce et aux Chambres, puisque ce texte con-

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 novembre 1907, p. 978, col. 2 et 3.

cernait ces divers établissements. Ces dispositions étaient contenues dans l'article 3, ainsi libellé :

« Tout électeur peut voter par correspondance, sous pli adressé au président du bureau du vote du lieu où siège le tribunal.

« Par les soins du préfet ou du sous-préfet de l'arrondissement où le tribunal a son siège et par l'intermédiaire des maires, cinq jours avant la date de l'élection, les cartes électorales en double exemplaire, accompagnées de deux enveloppes, sont remises au domicile des électeurs.

« Les cartes électorales devront porter à l'intérieur le numéro d'ordre de la liste électorale ; extérieurement l'adresse du président du bureau de vote du chef-lieu de la circonscription et l'une des mentions premier tour ou deuxième tour de scrutin.

« Elles devront, par leur forme et leur dispositif, pouvoir se transformer en pli fermé.

« L'électeur insérera son bulletin de vote dans l'une des enveloppes qu'il placera cachetée et sans aucun signe extérieur dans sa carte électorale. Il déposera celle-ci à la poste, cachetée et recommandée en franchise.

« Chaque pli sera remis au président du bureau de vote du chef-lieu de la circonscription, entre l'ouverture et la clôture du scrutin. Le président ouvrira la carte, fera procéder à l'émargement et mettra dans l'urne l'enveloppe qui ne sera ouverte qu'au moment du dépouillement.

« Il ne sera tenu aucun compte des votes parvenus après la clôture du scrutin.

« Dans les villes de Paris et de Lyon, le vote par correspondance devra être adressé au maire de l'arrondissement et, en ce qui concerne les autres communes du département de la Seine et des arrondissements de Lyon, au maire du chef-lieu de canton. »

Cette procédure minutieuse avait été élaborée par la commission dans l'intervalle des deux délibérations. M. Victor Leydet avait, en effet, en première lecture fait des réserves, tout en acceptant de faire l'expérience de ce mode nouveau de votation au point de vue des garanties qu'il trouvait insuffisantes dans le texte primitivement soumis au Sénat.

Il fut donc examiné par cette assemblée dans le projet relatif à l'élection des juges consulaires. Mais il figurait aussi dans celui concernant les Chambres de commerce, et s'il n'a pas été admis pour ces dernières, c'est que le Sénat en avait déjà repoussé le principe lors du vote du précédent projet.

La commission reconnaissait que son texte n'était pas irréprochable et que le système pouvait présenter des inconvénients. Le principe même du vote par correspondance fut attaqué par M. Guillier, comme n'assurant pas d'une manière satisfaisante la *liberté* et la *sincérité* du vote.

L'orateur prétendait qu'on n'aurait aucun moyen

de contrôler si l'électeur avait lui-même signé sa carte. Et, étant admis que ce contrôle fût possible, le dépôt du pli à la poste ne pouvait présenter aucune garantie, puisqu'il pouvait être fait par n'importe qui.

« Lorsqu'un citoyen se présente à un bureau électoral, disait M. Guillier, il est difficile, quoique cela ne soit malheureusement pas toujours impossible, qu'il vote pour une autre personne ; le bureau est présidé par le maire, assisté d'assesseurs ; le vote a lieu dans un local où le public est admis, où une surveillance peut être organisée en sorte que celui qui arrive avec l'intention de voter sous le nom d'un autre court le risque d'être reconnu, démasqué et puni. »

Un électeur aurait pu ainsi déposer son bulletin de vote dans un bureau de poste quelconque, même à l'étranger, auxquels cas aucun contrôle n'aurait été possible ; toute garantie disparaissait.

Ce système constituait même une entrave à la liberté de l'électeur. Celui-ci, à l'heure actuelle, s'il est sollicité par quelqu'un, dans la dépendance de qui il se trouve, peut promettre tout ce qu'on lui demande, tout en conservant jusqu'au dernier moment la possibilité de déjouer les manœuvres dont il a été victime. Il est toujours libre et il conserve le moyen de déposer dans l'urne, quelque surveil-

lance dont il soit l'objet, un bulletin exprimant librement son opinion.

Au contraire, avec le vote par correspondance, un candidat puissant, celui qui aura une influence de par sa situation ou sa fortune, exigera des électeurs qu'ils lui remettent leur bulletin. Il se chargera lui-même de le mettre à la poste. « Comme les électeurs consulaires n'ont déjà que trop de tendance à ne pas se déplacer, ils seront enchantés, dit M. Guillier, de faire plaisir à ce candidat tout en s'évitant une légère fatigue... »

Et encore « Le jour où vous aurez permis à un candidat de dicter à l'électeur un bulletin écrit sous ses yeux, de l'insérer dans une enveloppe dont il surveillera le cachet et d'assister à l'opération du chargement, sinon de l'effectuer lui-même, ce jour-là vous aurez détruit toute liberté, toute sincérité dans le vote. »

Après ces critiques, les partisans du vote par correspondance eurent beau faire valoir que l'électeur pouvait sauvegarder son indépendance entre les deux modes de votation à sa disposition, que l'on ne substituait pas *obligatoirement* le vote par correspondance au vote en personne, que beaucoup d'associations, sociétés de secours mutuels, de bienfaisance, de beaux-arts ou de sport pratiquaient le vote par correspondance, que le système actuel ne présentait

pas plus de garanties, ils ne purent faire triompher leur système. Il suffit à MM. Guillier et Flaissières de faire ressortir les difficultés qu'aurait l'électeur, libre en théorie, à se soustraire aux sollicitations, de montrer que des agences pourraient se former et prendre à leur compte la préparation des élections, pour lesquelles serait autorisé le vote par correspondance et qui au bon moment pourraient vendre à beaux deniers comptants les sièges à pourvoir.

Quant à l'argument tiré de ce qu'il fonctionnait dans certaines associations, on répondait qu'il pouvait en être ainsi sans danger et qu'on ne saurait placer sur la même ligne les élections concernant ces associations et celles aux Tribunaux et aux Chambres de commerce. « Il n'y a, disait M. Guillier, entre ces sociétés et les corps consulaires ou les Chambres de commerce aucune assimilation possible, à raison surtout de la gravité des questions que les tribunaux et les Chambres ont à traiter et qui, dans certains cas, mettent en jeu les intérêts économiques du pays ou pour le moins ceux de toute une région. »

En présence de telles considérations, le Sénat repoussa cette innovation qui, selon les paroles d'un de ses membres, lui « parut grosse de conséquences ». L'expérience qu'on en voulait faire aurait pu justifier par la suite l'extension de ce système à toutes les élections.

Il résulta du même coup que le vote par correspondance fut également écarté pour les élections aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures, dont le projet vint en discussion au Sénat immédiatement après celui concernant les élections consulaires.

CHAPITRE III

De la question de l'extension du collège électoral

Il convient d'exposer tout d'abord les conditions dans lesquelles se présentait la question devant le Sénat.

Nous avons vu que la loi du 8 décembre 1883 avait renvoyé à une loi spéciale le soin de déterminer quel serait le collège électoral des Chambres de commerce ; nous avons indiqué comment et dans quelles conditions, lors du vote de la loi du 9 avril 1898, la question relative à l'électorat avait été disjointe du projet et la solution ajournée encore une fois. En 1901, en première délibération, le Sénat avait limité le droit à l'électorat « aux patentés des trois premières classes du tableau A de la loi du 15 juillet 1880, à ceux désignés dans les tableaux B et C, comme passibles d'un droit fixe égal ou supérieur à celui des dites classes », aux membres anciens ou en exercice des Tribunaux et des Chambres de commerce et des

Chambres consultatives des arts et manufactures auxquelles s'ajoutaient un certain nombre de non-patentés à qui le droit de vote avait toujours été reconnu.

Dans la commission sénatoriale, un certain nombre de membres étaient d'avis que la « question ne s'imposait pas d'une façon très impérieuse » ; le rapporteur exprime cette opinion à deux reprises dans son rapport, mais puisqu'elle était posée, il lui semblait difficile de ne pas lui donner « dans une démocratie de suffrage universel une solution conforme au principe sur lequel celle-ci est fondée ».

En tous cas, il est un point sur lequel tout le monde s'est trouvé d'accord dès le premier jour, c'est que le système de la loi de 1871, abandonné pour les élections consulaires, ne pouvait pas être conservé tel quel, sans modifications, pour les élections des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Tous les orateurs qui ont pris la parole dans la discussion ont préconisé un système différent, qui modifiait sur quelques points celui en vigueur depuis 1871. C'est donc sur la portée et l'étendue des modifications à adopter qu'a roulé toute la question ; les uns voulant établir le même système qu'en matière consulaire, c'est-à-dire le suffrage universel des patentés commerçants, les autres proposant « de faire désigner par la loi elle-même les électeurs, au lieu d'en laisser

le choix à une commission forcément accessible aux influences des personnes et des circonstances ». Mais, dans ce dernier cas, jusqu'où irait-on dans le choix que l'on se proposait de faire et d'inscrire dans la loi, quels commerçants y comprendrait-on, quels autres en exclurait-on ?

Dans ce dernier ordre d'idées, comme cela s'était produit en 1883, on avait proposé de limiter l'électorat aux quatre ou cinq premières classes du tableau A et aux assimilés des tableaux B et C. Mais ces propositions ne pouvaient ni les unes ni les autres résister au double argument suivant, que nous reproduisons d'après le rapporteur : « Les extensions qui s'arrêteraient à la troisième, à la cinquième ou à la septième classe auraient le double inconvénient de pouvoir être critiquées au point de vue du principe qui inspire le système de suffrage universel et, en fait, quelque libérales qu'elles fussent, d'aller quelquefois moins loin que la pratique actuelle. En effet, à Paris et à Saint-Etienne, toutes les classes, fort inégalement sans doute, sont représentées, dans le corps électoral des Chambres ; à Lyon, au Havre et à Lille, les sept premières seulement ; à Rouen, les six premières. »

« De ces Chambres de commerce, quelle est celle qui fait le mieux, Paris ou Rouen ? »

Ainsi que le disait le rapporteur de la loi de 1883, en réponse à des amendements inspirés par les

mêmes préoccupations, conférant la qualité d'électeurs à telles ou telles classes de patentés et la refusant à telles ou telles autres, tous ces systèmes ont « l'inconvénient d'être établis sur une appréciation inexacte de la loi des patentes. Cette loi, en effet, est purement fiscale ; les classements qu'elle contient ont pour but unique de répartir équitablement l'impôt et n'ont aucune espèce de rapport avec les degrés de capacité et d'intelligence que peuvent présenter les contribuables ».

Les adversaires du suffrage universel des patentés commerçants redoutaient que la compétence spéciale des Chambres se trouvât affaiblie, diminuée par l'extension indéfinie du corps électoral, que « le recrutement fait par des électeurs n'ayant pas la même culture, le même souci du bien public », fût « inférieur », que les Chambres vinssent à déchoir du niveau très élevé « de valeur morale et intellectuelle et aussi de puissance matérielle », auquel elles ont atteint sous le régime actuel.

On craignait l'ingérence de la politique dans les élections.

A quoi on a répondu, en citant les termes mêmes du rapport de 1883 : « L'expérience faite en 1848 a été décisive en faveur du suffrage universel, puisque les résultats ont été aussi satisfaisants qu'avec le système des notables : on ne peut établir qu'alors le choix, sauf de bien rares exceptions dont on trouve-

rait aussi bien des exemples à d'autres époques, ait soulevé des critiques sérieuses. Ils ne paraissent pas avoir été déterminés par des préoccupations politiques : l'abstention même des électeurs le prouve ; elle eût été certainement beaucoup moins considérable si les passions politiques les avaient dominés. »

Les adversaires du système préconisé dans l'ardeur de la lutte en arrivaient, comme cela se produit très souvent, à faire valoir des arguments contradictoires. A quoi bon, disaient-ils notamment, étendre un droit que n'exercent même pas les privilégiés à qui il a été reconnu ? En 1848, les électeurs ne mirent pas plus d'empressement à exercer leur droit, puisqu'à cette date, 2.279 votants seulement prirent part à l'élection des membres de la Chambre de commerce de Paris.

S'il en est ainsi, répondaient les partisans du suffrage, que craignez-vous ? Il n'y a pas à redouter les dangers que vous signalez si les nouveaux électeurs, à qui nous proposons d'exercer le droit de suffrage, n'en usent pas. Malgré tout, les appréhensions étaient grandes, puisque par une note de son président, en date du 19 mars 1907, la Chambre de commerce suggérait à la commission l'idée suivante : L'électorat serait limité aux trois premières classes, représentées à Paris par 24.482 électeurs,

auxquels on aurait ajouté un dixième de ce nombre pris dans les autres classes.

Cette proposition fut repoussée aussi par la Commission dont la décision est justifiée, dans les termes suivants, par son rapporteur : « Pourquoi un dixième et pas deux ? La logique et les principes ont leur rigueur. » Le rapporteur de la loi du 8 décembre 1883, dont nous invoquons si volontiers l'autorité, d'abord parce qu'il sut convaincre le Sénat et puis parce que vraiment son rapport semble fait souvent — c'était à prévoir — pour la discussion actuelle, M. Le Bastard, disait fort bien : « Le suffrage universel étant la base de notre droit public, une restriction du suffrage ne peut être admise lorsqu'il s'agit d'institutions pour l'organisation desquelles l'application du principe électif est reconnue bonne et utile. Une pareille exception serait surtout incompréhensible vis-à-vis d'électeurs commerçants qui sont, en général, bien supérieurs par leur instruction, par leur expérience des hommes et des choses, à la moyenne des électeurs politiques entre les mains desquels cependant est remis le sort du pays tout entier. »

Les adversaires de l'extension du droit de suffrage eurent beau faire, tous leurs arguments furent repoussés devant la Commission qui, cependant, il faut le reconnaître, ne se prononça contre eux qu'à une voix de majorité.

On leur opposa constamment le principe du suf-

frage universel et le précédent des Tribunaux de commerce. Sur ce dernier point ils soutinrent qu'il était dangereux d'assimiler les élections des Chambres à celles des Tribunaux de commerce. « Les petits commerçants ont des procès comme les grands, davantage même, il est donc naturel qu'ils participent au choix des magistrats qui doivent les juger et qui sont nommés à l'élection. »

La même considération n'existe pas en ce qui concerne les Chambres. On leur répondit qu'on avait de même en 1883 opposé : que les élections consulaires différaient des élections politiques et que si, pour ces dernières, le principe du suffrage universel était justifié, il n'en résultait pas qu'il le fût pour les premières ; que, dans les unes on élisait des mandataires, dans les autres, des juges. « L'objection ne nous semble pas concluante, répondait déjà à cette époque le rapporteur ; car, si elle l'était, elle aurait pour conséquence la suppression même du principe électif en cette matière. »

On avait enfin soutenu que les grosses questions agitées par les Chambres de commerce, douanes, exportations, transports, intéressaient surtout la grande industrie, le grand commerce, fort peu les petits marchands, comme en 1883 on avait prétendu que les petits commerçants n'avaient pas de procès devant les Tribunaux de commerce, par conséquent, n'é-

taient pas intéressés à l'élection des juges de ces tribunaux.

Enfin, après avoir entendu 112 Chambres de commerce et un grand nombre de groupements industriels et commerciaux qui s'étaient prononcés en sens divers, la commission conclut comme nous avons dit.

Cette solution sur la question de l'électorat en soulevait une autre, celle de savoir si la contribution spéciale aux Chambres de commerce serait payée par tous les électeurs, y compris ceux des classes qui précédemment n'y étaient pas assujetties et à qui on conférait le droit de vote, ou bien si elle serait répartie comme précédemment. En un mot, y aurait-il deux catégories d'électeurs dont l'une payerait cette contribution et dont l'autre serait affranchie?

On se rappelle que M. Victor Leydet, lors de la première délibération, avait émis l'opinion que le droit de vote pouvait ou non entraîner l'obligation de payer la taxe ; qu'il était admissible qu'il existât deux catégories d'électeurs dont les uns payeraient cette taxe et dont les autres seraient dispensés.

La commission fut d'un avis diamétralement opposé. Elle décida à l'unanimité qu'il ne pouvait pas y avoir des électeurs astreints à supporter cet impôt, tandis que d'autres jouissant des mêmes droits échapperaient à une charge considérée comme correspondante.

« Nous devons convenir, ajoutait le rapporteur,

qu'on a le droit de se demander si un certain nombre de petits négociants ne trouveront pas qu'on leur fait payer trop cher l'honneur qui leur sera réservé par la loi nouvelle. »

« Nous espérons que ce sera là le petit nombre. En tous cas, le sacrifice demandé aux modestes commerçants sera bien minime et peut-être établi assez approximativement. »

« D'après les renseignements officiels qui nous ont été fournis, il y avait en 1905 : 1.791.801 patentés. Sur ce nombre 56.148 était inscrits au tableau D, celui des professions libérales, des non-commerçants qui naturellement ne seront pas électeurs. Il reste 1.735.653 patentés commerçants ; de ce nombre, il faut distraire les commerçants patentés depuis moins de cinq ans qui ne seront pas portés sur les listes électorales, soit approximativement un quart. Nous admettrons qu'il reste environ 1.340.000 électeurs ayant à supporter la contribution spéciale des Chambres de commerce dont le produit total a été en 1904 de 2.378.144 fr.54. La moyenne par tête serait de 1 fr.77. C'est-à-dire que la taxe serait de quelques centimes pour les petits commerçants. »

Enfin, à raison des dangers que pouvait présenter le système proposé par la commission, pour éviter, dans la mesure du possible, que les représentants des grandes industries, des grands intérêts commerciaux soient perdus dans la masse des

électeurs et succombent dans la lutte électorale, on proposait, comme correctif, l'établissement de catégories, établies dans des conditions que nous examinerons dans un chapitre à part.

La question se présentant ainsi, dès le début de la discussion, M. Waddington soutint, à titre d'amendement, le texte admis en première délibération par le Sénat. En raison du rôle joué par les Chambres et que l'orateur rappelait, la modification proposée au Sénat lui paraissait contraire à l'intérêt général du pays. Il lui semblait en premier lieu « qu'en vertu de leurs occupations journalières et de leur horizon forcément borné, les petits commerçants de détail ne peuvent pas s'intéresser et en fait s'intéressent peu aux problèmes de premier ordre qui sont soumis aux Chambres de commerce ».

« Ils n'ont ni le temps, ni le loisir, ni la préparation, ni l'éducation, ni l'expérience nécessaires pour s'occuper de ces questions. C'est ainsi qu'ils les laissent de côté ou se contentent purement et simplement de l'action indirecte de leurs syndicats. »

Cette opinion n'était pas personnelle à l'auteur, elle avait déjà été émise dans un exposé des motifs présenté en 1889 par M. Siegfried, par M. Bourgeois, et par M. Méline, comme on le voit par les lignes suivantes :

« Il est impossible de méconnaître, en présence du nombre partout minime des votants, que la loi du

8 décembre 1889 n'a produit nulle part les résultats que l'on attendait. Ce système n'a pas été étendu jusqu'ici aux Chambres de commerce, il ne saurait être question, selon nous, de l'appliquer. »

« Voilà l'opinion de trois hommes dont vous ne méconnaîtrez pas l'autorité, continuait l'orateur.

« Encore, cette extension à toutes les classes donne-t-elle satisfaction à tous les intérêts ? Avez-vous — malgré l'extension énorme que vous donnez à votre corps électoral — embrigadé tous ceux qui ont le droit de s'intéresser, au moins indirectement, aux affaires commerciales du pays ? »

« Voici ce que je lis dans le rapport de M. Durand-Savoyat, sur la loi de 1898 relative aux attributions des Chambres de commerce, loi à laquelle je rendais hommage tout à l'heure. M. Durand-Savoyat combattait aussi le système de l'extension du suffrage à tous les patentés et voici ce qu'il disait :

« Si l'on veut poser ce principe que tous ceux qui, à un degré quelconque font partie des classes commerciales et laborieuses ont intérêt aux élections, l'extension du suffrage à tous les patentés ne suffira même plus. Les ouvriers d'une usine ou d'une fabrique ne ressentent-ils pas plus vivement les effets de notre législation commerciale et le contre-coup des crises économiques que les marchands de combustibles, les épiciers ou les cordonniers (nous pourrions

ajouter les marchands de vins) cependant ils ne sont pas électeurs, n'étant pas patentés. »

L'honorable sénateur demandait qu'au lieu de s'égarer dans des aventures dont l'issue était inconnue, on aurait dû transformer les Chambres de commerce de manière à assurer à la production une représentation plus considérable. La représentation de la fabrique à l'heure actuelle y est en minorité : ce qui y domine c'est l'élément intermédiaire et commerçant. Il ajoutait :

« Nous sommes dans une nation démocratique, je le veux bien, mais vous ne pouvez exercer des industries et vous livrer à certaines entreprises sans avoir des capitaux. Si vous voulez être renseigné sur ce qui affecte la navigation, par exemple, il faut bien consulter les armateurs : ce n'est pas un matelot qui vous donnera un avis autorisé sur la prospérité d'un port et le développement de notre marine marchande ; il faut bien que vous vous adressiez, quel que soit le sentiment démocratique que vous éprouviez, aux personnes compétentes.

« Ce qui est vrai pour la marine marchande, pour l'armement, est vrai également pour la métallurgie et vrai pour l'industrie textile. Vous ne pouvez pas exercer ces industries, je le répète, sans avoir des capitaux et, par conséquent, tant que nous serons sous le régime actuel de la propriété, nous serons bien obligés de nous adresser aux gens compétents.

« Il viendra peut-être une époque où la propriété sera collective ; on changera alors le mode de consultation, mais tant que nous serons dans la situation présente, il faudra bien que nous fassions appel à ceux qui peuvent donner au gouvernement des avis intelligents et motivés. » Et il donnait l'exemple suivant : à l'occasion d'une proposition de diminution des heures de travail dans les mines, il convient d'envisager la répercussion possible de cette mesure sur les autres industries et sur notre production houillère. Or, on sait que pour cette dernière nous sommes déjà tributaires de l'étranger pour un tiers de notre consommation totale. Pour avoir un avis sur ce point, on devra le demander aux Chambres de commerce de Douai, de Valenciennes et des autres cultures houillères du Nord. Si ces Chambres sont composées de marchands de vins et de comestibles, leur avis ne sera qu'une nouvelle édition de celui des ouvriers, leurs clients, tandis qu'il doit représenter l'intérêt supérieur du pays.

M. Waddington terminait sur ce point par les paroles suivantes : « Peu importe que l'avis des Chambres de commerce soit contraire à votre opinion personnelle, il faut que vous l'entendiez. »

Déjà, dans un exposé des motifs des nombreuses propositions de loi dont nous avons parlé, on avait dit et l'orateur avait fait sienne cette opinion : « En appe-

lant tous les patentés on donnerait une prépondérance absolue à quelques catégories de patentés du commerce de détail dont les intérêts sont, à coup sûr, dignes de toutes les sollicitudes, mais qui ne sont nullement préparés à connaître des questions de douanes, de transports, de législation, en un mot de tout ce qui touche aux intérêts économiques du pays. Les Chambres de commerce n'ont pas pour mission, comme les Tribunaux de commerce, d'examiner et de trancher des questions d'intérêt privé, de juger les procès de leurs justiciables, mais de donner leur avis sur des questions d'intérêt général. Il importe donc qu'elles soient composées d'hommes distingués par la culture de leur esprit et mêlés par leur situation aux grandes affaires. Le choix de ces négociants et industriels ne peut être bien fait que par les représentants du grand et du moyen commerce, de la grande et de la moyenne industrie. »

Restait la question de la taxe. L'orateur reconnaissait que le régime de la loi de 1871 était injuste en ce qu'une partie seulement de ceux qui payaient les droits étaient admis à voter. Il pouvait donc arriver que, dans une même classe, un contribuable payant beaucoup plus qu'un autre n'avait pas le droit de vote, alors qu'à côté de lui un autre qui payait moins jouissait de ce droit.

Contestant les résultats des calculs, faits par M. Savary à ce sujet, il prétendait que pour la cir-

conscription de Rouen la charge serait beaucoup plus élevée que ne le soutenait le rapporteur.

Pour la circonscription envisagée, la somme nécessaire pour la Chambre s'élève à 73.664 francs : « ce qui fait ressortir, disait M. Waddington, pour les 3.147 patentés imposés, une charge moyenne de 23 fr. 40. Je tiens compte des réductions de résidence et j'arrive, avec la proposition de la commission, à un total de 10.528 patentés pour le corps électoral. »

« C'est une augmentation considérable qui fait tomber de 23 fr. 40 à 7 francs la moyenne.

« Quelle sera la conséquence ?

« C'est que vous aurez dégrevé la moyenne des patentés riches, aisés, d'une somme annuelle de 16 fr. 40 et que vous aurez imposé, à ceux qui aujourd'hui ne payent absolument rien, une charge moyenne de 7 francs par an. »

L'honorable sénateur qualifiait la mesure de maladroite, d'antidémocratique, la déclarait contraire aux principes sur lesquels reposent les lois nouvelles et dans lesquelles on tend à dégrever ceux qui sont moins aisés pour faire porter les charges sur les plus riches.

Enfin, le point de savoir quelle était l'opinion des Chambres sur le projet tint une large place dans la discussion. Les adversaires de la solution proposée par la Commission ayant mis en avant, avec citations

à l'appui, l'opinion des intéressés, le Gouvernement, par l'organe du ministre du Commerce, put leur opposer, en sens contraire, un nombre au moins égal de citations. Nous avons déjà vu, d'ailleurs, que ce n'est pas par la valeur de leur avis que les Chambres de commerce se sont imposées au législateur. Le même fait s'est produit quand il s'est agi d'elles et de leur recrutement.

L'opinion de ces établissements étant donc laissée de côté, le Ministre répondant à M. Waddington constatait tout d'abord qu'on était d'accord de toutes parts pour condamner le système existant. Et les principaux reproches qu'on lui adressait consistaient à se déclarer *arbitraire* et en désaccord complet avec notre régime de suffrage. Le ministre en concluait que le nouveau régime ne devait être ni *arbitraire*, ni *en désaccord avec l'organisation actuelle* du suffrage. Il opposait à M. Waddington que le système par lui proposé avait ce grave inconvénient, non seulement de présenter ce double défaut, mais encore de l'aggraver et, à ce titre, de constituer un recul sur le régime de la loi de 1871. Ce système en effet était arbitraire, non seulement dans son principe, mais cet inconvénient était encore aggravé par la manière dont étaient établies les listes. A l'appui de cette affirmation, le ministre citait la déclaration suivante empruntée aux procès-verbaux des réunions des Présidents et faite par le Président de la

Chambre de Boulogne-sur-Mer. Il avait procédé au récolement des listes électorales de sa circonscription sur les matrices des patentes qu'il s'était fait prêter par l'administration des contributions directes.

« J'ai fait des constatations singulières, dit-il, je ne parle que de ma circonscription, mais il est évident qu'ailleurs les mêmes causes doivent produire les mêmes effets. Il y a dans ces listes un désordre regrettable. Aussi, quand j'aurai terminé mon travail et fait le recensement de tous les morts, faillis, étrangers, incapables maintenus comme électeurs, je me ferai un devoir de les signaler à qui de droit.

« Les commissions qui sont chargées d'établir ces listes n'y ont en effet qu'un intérêt secondaire et font leur travail avec précipitation ; aussi les erreurs fourmillent-elles : les noms sont produits un peu au hasard et inscrits de même, et ces listes deviennent bientôt incohérentes (1). » Malgré leur défectuosité et leur incohérence, elles étaient établies sans tenir uniquement compte du chiffre de la patente et comprenaient des électeurs appartenant à toutes les classes de patentés.

D'où l'orateur concluait qu'on n'avait jamais fait dériver le droit électoral du chiffre de la patente, comme le faisait l'amendement Waddington en limi-

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 novembre 1907, p. 985, col. 3.

lant l'électorat à trois classes de patentés du tableau A.

En fait, d'après M. Waddington lui-même, il résultait d'un travail fait dans un certain nombre de Chambres de commerce que « dans beaucoup de villes, dans beaucoup de circonscriptions la moitié à peu près des électeurs... appartenait à d'autres catégories » que celles visées par le projet.

De ces recensements, il résultait qu'à Lille (1) et à Lyon notamment, la majeure partie des électeurs appartenait à d'autres classes qu'aux trois premières classes du tableau A.

Le représentant du gouvernement tirait de ces faits la conclusion : qu'adopter le régime proposé par M. Waddington constituerait un recul et infligerait à tous les électeurs, à qui serait ainsi retiré le droit de vote, une injustice imméritée.

Il justifiait le nouveau régime en le présentant comme le développement naturel du régime actuel, développement rendu nécessaire par l'évolution qui s'est produite dans les milieux commerçants et industriels.

1. Sur 1.000 électeurs il y en avait :

170	de la première classe du tableau A.	
70	— deuxième	—
99	— troisième	—
147	— quatrième	—
68	— cinquième	—
14	— sixième	—
1	— septième	—

Il insistait sur les garanties exigées puisqu'on conférait l'électorat non pas à tous les commerçants mais à ceux ayant un temps d'exercice suffisant de leur profession et un séjour d'une durée raisonnable dans la circonscription de la Chambre. Ces garanties sont plus rigoureuses que celles exigées en 1848, où, un an de patente et un très court domicile suffisaient. L'orateur faisait valoir, en outre, les conditions dans lesquelles avait été établi ce régime, à cette époque, après avis favorables notamment des Chambres de commerce et du Conseil d'Etat. Enfin, contrairement à la thèse développée par les orateurs partisans de l'amendement, le ministre du Commerce soutenait en passant en revue les diverses attributions des Chambres, que les électeurs nouveaux, à qui le projet conférait le droit de vote avaient autant d'intérêt que les patentés des premières classes.

Après le vote de l'article 1, sur l'article 2 M. Méline intervint. Acceptant les affirmations du ministre et du rapporteur, d'après lesquels tous les intérêts grands et petits devaient être représentés dans les Chambres de commerce, le suffrage universel des patentés n'étant pas plus extraordinaire que le suffrage universel lui-même qui s'applique à de plus grands intérêts, l'honorable sénateur soutint qu'on se trompait en parlant du suffrage universel des patentés, qu'il n'y avait pas de suffrage universel des patentés : « Si l'on veut aller au fond

des choses, disait-il, on est amené à reconnaître que les patentés sont en réalité des mandataires, des électeurs au second degré, je pourrais presque dire des électeurs censitaires, et j'ai même le droit de le dire, puisque dans le projet de la commission, on exige d'eux une taxe.

« Les électeurs patentés sont les représentants des intérêts qui sont derrière eux et non pas seulement les représentants de leurs propres intérêts ; ce sont, je le répète, des électeurs au second degré. Si donc vous voulez leur appliquer la loi du nombre, que faut-il faire ?

« Il faut sortir du cadre de la loi, il faut regarder plus loin, il faut interroger les statistiques qui analysent l'ensemble des catégories de travailleurs français et qui les répartissent selon leur nombre et, par conséquent, selon l'importance des intérêts qu'elles représentent. »

« Il faut consulter les statistiques, et statistiques en mains, voir ce que chaque catégorie de patentés représente d'intérêts réels ayant le droit d'être proportionnellement représentés. »

Muni de la statistique de 1901, l'orateur constatait que ceux qui vivent de leur travail, qu'il appelle la population active comprenait, à cette date, 19 millions de personnes. Dans ce chiffre, le commerce auquel le projet donne une écrasante majorité figure pour 1.692.000 personnes et 1.822.200 personnes

en y comprenant les forains, les spectacles, les banques, les assurances qui font encore partie du commerce.

« Que représente, en face de ces 1.600.000 ou 1.800.000 personnes, l'industrie, c'est-à-dire les patrons, les chefs d'industrie et les ouvriers qui sont derrière eux, que nous avons le droit de compter comme nous comptons les employés de commerce ?

« Eh bien, l'industrie représente, si l'on en déduit l'industrie d'alimentation, 5.800.000 personnes ; si bien que la proportion par rapport à la population active est celle-ci : le commerce proprement dit représente une proportion de 8,50 o/o de la population active, et l'industrie une proportion de 30 o/o.

« Si au commerce j'ajoutais l'agriculture qui représente 8.000.000 de personnes — et je démontrerai tout à l'heure qu'elle n'est pas désintéressée dans la question — j'arriverais à cette conséquence que les producteurs figurent en France, comme proportion, pour 70 o/o de la population active, pendant que le commerce représente 8,50 o/o.

« Faisons maintenant l'application de ces chiffres, qui ne peuvent pas être contestés, au projet du Gouvernement et de la commission. Vous savez que ce projet a pour résultat d'augmenter le nombre des électeurs patentés d'environ 1.200.000. Sur ces 1.200.000, il y a environ 1.000.000 à 1.100.000 petits commerçants, sur lesquels 457.000 cabaretiers.

Ce million d'électeurs petits commerçants patentés correspond à la catégorie des 1.600.000 ou 1.800.000 commerçants de la statistique dont je parlais tout à l'heure. Le résultat de la loi est donc — je vous prie de le retenir — qu'aux 1.600.000 ou 1.800.000 commerçants on donne plus de 1.000.000 de suffrages et qu'aux 5.500.000 représentants de l'industrie on donne simplement les 195.000 voix de la catégorie C du tableau des patentes.

« D'un côté, 1.692.000 commerçants avec 1 million de suffrages ; de l'autre, 5.500.000 de population industrielle à laquelle on donne moins de 200.000 voix. Je dis, messieurs, qu'une constatation comme celle-là suffit à juger le projet et qu'elle en est la condamnation. Ce n'est ni juste, ni équitable, et, vous le voyez, c'est encore moins conforme à la loi du nombre. C'est le renversement de la loi du nombre. »

A quoi le ministre opposait un projet de M. Méline, déposé en 1894, concernant l'agriculture et donnant l'électorat même aux ouvriers agricoles, tandis que le projet ne le reconnaissait même pas à tous les patentés. « Quand il fait le recensement des commerçants, il compte chaque commerçant pour une unité ; mais quand il compte les industriels, il ajoute à l'unité..., il ajoute aux patrons tous les ouvriers de l'industrie. »

M. Méline ne voyait pas d'inconvénient à ce que

le petit commerçant, qu'il déclarait aussi capable et aussi intelligent que le grand commerçant ou le grand industriel, fût représenté dans les Chambres. Mais, à raison du rôle de celles-ci, il ne voulait pas les voir prendre dans les élections des Chambres une part prépondérante. « Les Chambres de commerce sont des arbitres » entre les divers intérêts particuliers en lutte « et, si elles sont composées d'éléments qui ne représentent pas la majorité des intérêts en cause, ce sera l'intérêt particulier ou, si vous voulez, l'intérêt le plus restreint qui aura le dernier mot ». M. Méline illustre sa pensée en rappelant ce qui s'était passé en 1892, lors du vote des tarifs protectionnistes. Il montrait les Chambres de commerce des grandes villes et des grands ports, toutes libre-échangistes, auxquelles on avait pu opposer les Chambres des villes industrielles, grâce à quoi les partisans des tarifs avaient pu triompher. « Supposez, ajoutait-il, qu'elles eussent été composées comme on le propose aujourd'hui ; il n'est pas douteux qu'elles auraient été unanimes à repousser en principe le système protectionniste puisque les représentants des producteurs y auraient été en minorité ; demain, si elles sont constituées comme on le propose, n'en doutez pas, elles seront vite embrigadées par l'état-major du libre-échange. »

Malgré ces interventions diverses, les articles 1 et 2 ainsi libellés furent votés :

ARTICLE PREMIER. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures sont Français ; ils sont soumis aux conditions d'éligibilité déterminées par la loi du 8 décembre 1883 et relatives aux tribunaux de commerce.

ART. 2. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives, lorsque la circonscription de ces Chambres est la même que le ressort du tribunal de commerce, sont nommés par les mêmes électeurs que les présidents et juges titulaires ou suppléants des tribunaux de commerce et dans des conditions identiques, sans dérogation toutefois aux dispositions de la loi du 9 avril 1898, relatives aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures.

Quand ces Chambres comprennent dans leur circonscription plusieurs tribunaux de commerce, ou seulement une fraction de circonscription de tribunal de commerce, il est procédé à l'élection de leurs membres, d'après les listes dressées pour ces tribunaux ou cette fraction de circonscription.

A défaut de tribunal de commerce dans les arrondissements ou cantons compris dans la circonscription d'une Chambre, il est dressé pour lesdits arrondissements des listes d'électeurs, d'après les bases déterminées par la loi du 8 décembre 1883.

Le principe posé par ces articles reçut cependant un correctif important par suite de l'organisation de

catégories prévues dans l'article 3. Nous allons voir dans le chapitre suivant comment a été justifiée cette organisation et à quelles préoccupations elle répond.

CHAPITRE IV

De la question de la repartition des sièges par catégories professionnelles.

Nous avons vu (1) que déjà, sous le régime électoral de 1871, la Chambre de commerce de Saint-Etienne craignait de voir « les arrondissements ruraux étrangers aux grandes affaires prendre une prépondérance électorale considérable au préjudice des intérêts les plus légitimes des grands centres industriels ». Malgré que ces craintes ne se fussent pas réalisées, du moins rien ne le prouve (2), cette Chambre revint à la charge et profita du vote de la loi nouvelle pour poser la question et la faire trancher, malgré qu'elle paraisse lui être spéciale. « Dans les mémoires, porte le rapport de M. Savary, adressés au ministre du Commerce et à la Commission,

1. Voir p. 150.

2. *J. off.* Sénat. Séance du 7 nov. 1907. p. 998, col. 3.

elle a exposé que certaines industries, des industries mères, tout en ne réunissant qu'un nombre relativement peu considérable d'électeurs, avaient une importance économique telle que de leur prospérité dépendait celle d'une région tout entière. » Cette Chambre demandait en conséquence qu'une répartition des sièges d'une Chambre de commerce ou d'une Chambre consultative pût être ordonnée par le gouvernement entre les industries ou groupes d'industries et de professions commerciales de la circonscription, d'après l'importance de ces groupes.

La commission admit le principe de la répartition des sièges, non pas comme une mesure générale, qui, dans certains cas, pourrait être inutile et gênante, mais à titre exceptionnel. Aussi, reconnaissait-elle au gouvernement le droit de la faire ou de la refuser. Cependant, en vue de soustraire à l'arbitraire administratif la décision sur ce point, le conseil général, le tribunal de commerce et la Chambre de commerce pouvaient la demander, et l'avis de ces corps devait être pris quand le gouvernement se proposait d'organiser cette répartition. Une fois établie, l'élection aux divers sièges devait être faite exclusivement par les électeurs appartenant aux industries ou groupes d'industries et de professions commerciales auxquelles ces sièges auraient été attribués. En réponse à une objection basée sur les difficultés pratiques que présenteraient soit la créa-

tion, soit le fonctionnement de ces catégories, le rapporteur déclarait s'en rapporter à l'esprit pratique de la Chambre qui les a demandées et il donnait cependant l'exemple suivant :

« Supposons qu'il s'agisse des élections de la Chambre de Saint-Etienne..., admettons qu'elle se compose de 21 membres. Il y a dans sa circonscription 4 grandes industries, 4 industries mères, savoir : la rubanerie et autres industries de la soie, l'armurerie de chasse, la métallurgie et les mines de houille. Elles n'ont ensemble que 490 patentés ; mais elles font vivre, dit la Chambre, 200.000 personnes environ. On pourrait fort bien attribuer aux électeurs de ce groupe de grandes industries le tiers des sièges par exemple, quoique le nombre de ses patentés soit une infime minorité dans la masse électorale. »

Cette disposition était présentée, on le voit, par les auteurs eux-mêmes, comme un correctif de celle adoptée au point de vue de la composition du collège électoral. Les adversaires ne se firent pas faute de le faire remarquer. Et quand ils eurent été battus sur la question de principe, ils se rabattirent sur les dispositions relatives aux catégories dans lesquelles ils accumulèrent les précautions et les mesures restrictives. M. Waddington adressait à ce système les critiques suivantes. Il constituait en premier lieu la preuve que les critiques adressées au

système électoral étaient fondées, puisque ses partisans eux-mêmes en étaient réduits à prendre des mesures pour éviter de « noyer dans le corps électoral, dans la masse de ceux qui ont les intérêts, les plus médiocres et les plus infimes ». Il trouvait trop arbitraire le pouvoir attribué au gouvernement ; il lui semblait qu'on allait constituer à titre de minorité la représentation des intérêts ; diviser les Chambres en deux parties inégales, les représentants des grandes industries ne devant être nommés que par une faible minorité d'électeurs, 40 ou 50 parfois, ceux du commerce au contraire s'appuyant sur des milliers de voix. Il en résultera que la solidarité existant entre les membres d'une même Chambre sera rompue. Il semble bien qu'en effet les difficultés étaient grandes et que le principe du suffrage universel une fois admis, tout n'était pas dit.

Ces difficultés n'étaient d'ailleurs pas nouvelles puisque, au cours de la discussion, on peut citer un exposé des motifs datant de 1890, dans lequel on déclarait expressément, ouvertement, qu'il n'était pas possible de s'en tenir au régime censitaire, même en matière commerciale, qu'il fallait tout en respectant le principe du suffrage universel, proportionner, aussi exactement que possible, la représentation de chaque branche de commerce ou d'industrie, au sein des Chambres de commerce, à son importance relative par rapport aux autres.

Tout le monde, partisans et adversaires du projet, était préoccupé de conserver à chaque branche de l'activité commerciale et industrielle une représentation proportionnelle à son importance. Les représentants surtout et les porte-paroles de l'industrie appréhendaient l'intervention, dans l'élection des Chambres, du commerce de détail et en particulier celle des 477.000 débitants de boissons, dont le flot, c'est le cas de le dire, risquait de submerger et menaçait surtout d'introduire dans les Chambres des idées nouvelles et d'y apporter des préoccupations politiques.

Ceux qui, jusque-là, avaient seuls constitué le personnel, soit électeurs, soit élus des Chambres, sentaient bien que le projet était dirigé contre eux, qu'il était la sanction des paroles que nous avons rapportées, prononcées par le ministre des Travaux publics, qu'il constituait enfin une tentative de la part du gouvernement, pour se débarrasser de conseillers qui ne lui donnaient jamais que des avis contraires à ceux qu'il désirait. C'est cette préoccupation qui, de part et d'autre, domine la discussion et que personne n'avoue, mais qui perce sans cesse sous les arguments (1).

« Peu importe que l'avis de la Chambre de commerce soit contraire à votre opinion personnelle,

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 nov. 1907, p. 984, col. 3 et 4.

dit quelque part M. Waddington au gouvernement, il faut que vous l'entendiez. »

A chaque instant, tous les orateurs se défendent de vouloir parler politique, mais on la voit sourdre quand même de toute part. C'est elle qui apparaît quand, soit le Ministre, soit M. Méline se préoccupent de savoir quelle sera l'opinion des Chambres selon le mode d'après lequel elles seront composées. Ils envisagent, l'un, leur attitude en face de tel ou tel système douanier, l'autre leur avis sur telle ou telle loi dite sociale (1).

C'est là, au fond toute la discussion. Il s'agit moins de savoir comment seront composées les Chambres pour qu'elles donnent un avis éclairé et impartial que de les composer de manière à obtenir les avis que désire chacun des partis en présence.

Car, si on avait réellement et uniquement en vue de réaliser une représentation sérieuse et honnête des divers intérêts en présence, quelqu'un se serait peut être aperçu qu'à côté des Chambres de commerce il existait des Chambres consultatives des arts et manufactures, ayant pour mission de représenter l'industrie et auxquelles s'applique le projet en discussion. Mais non, personne ne paraît ni se le rappeler, ni s'en soucier. Seul M. Waddington y

1. *J. off.* Sénat. Séance du 5 nov. 1907, p. 999, *passim*.

fait allusion (1), en disant que le premier remède à l'introduction des commerçants détaillants dans le corps électoral des Chambres de commerce, qui va avoir pour objet de restreindre la part d'influence des industriels, serait d'établir des Chambres d'industrie à côté des Chambres de commerce. « Ce serait peut-être logique, dit l'orateur, mais je verrais un danger sérieux à cette création.

« Nous avons un immense intérêt pour la prospérité du pays à voir le commerce et l'industrie marcher côte à côte et s'entendre le mieux possible.

« Or, ceux qui ont la pratique des Chambres de commerce savent très bien que la rivalité apparente qui existerait entre la production et le commerce disparaît quand on discute tranquillement autour de la même table, presque dans l'intimité, les intérêts de deux branches dont l'accord est nécessaire à la prospérité nationale. Cependant si, grâce à la rupture de l'équilibre actuel, la balance arrivait à pencher au point de porter préjudice à la réalisation des vœux de l'industrie, les intérêts menacés pourraient être amenés à réclamer la création de Chambres spéciales d'industrie.

« Mais je le répète encore, ce serait une erreur, parce que l'accord et l'entente qui facilitent la réu-

1. *J. off.* Sénat. Séance du 14 nov. 1907, p. 1026, col. 2.

nion des représentants du commerce avec ceux de l'industrie disparaîtraient pour faire place à un antagonisme qui peut avoir les résultats les plus fâcheux. »

Un autre orateur, M. Gourju (1), avait indiqué une autre solution qui aurait peut-être, probablement même, constitué un correctif, un remède aux inconvénients. C'eût été de créer un organe distinct, nouveau, des Chambres consultatives du petit commerce.

Ces deux solutions écartées, restait celle que proposait la commission, à la demande d'une *seule* Chambre, celle de Saint-Etienne.

Les adversaires du projet ne manquèrent pas d'exploiter cette situation et l'un d'eux, M. Dominique Delahaye (2), opposa tout net au rapporteur « qu'on ne proposait pas une loi pour Saint-Etienne ».

L'un de leurs arguments consiste à faire ressortir que les difficultés de l'établissement des catégories, telles que les proposait le projet de la commission, seraient en pratique presque insurmontables (3). Et M. Tournon cita une protestation de la Chambre de

1. *J. off.* Sénat. Séance du 7 novembre 1907, p. 1004, col. 2.

2. *J. off.* Sénat. Séance du 7 novembre 1907, p. 1002, col. 2.

3. *J. off.* Sénat. Séance du 12 novembre 1907, p. 1018, col. 1 et 2.

Saint-Etienne elle-même, antérieure même au vote de la loi, dans laquelle cette Chambre s'élevait contre les termes du rapport relatifs à l'organisation des catégories. L'orateur en concluait que si ce régime n'avait pas été proposé par d'autres Chambres, c'est qu'elles l'avaient considéré comme *impraticable*.

Divers amendements furent proposés : l'un avait pour auteur M. Tournon ; ce sénateur était d'avis de rédiger comme suit l'article 2 de sa proposition :

ART. 2. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures sont élus par les citoyens français réunissant les conditions de durée et de patente, d'exercice, de domicile dans la circonscription et de capacité exigées par la loi du 8 décembre 1883 relative aux tribunaux de commerce et qui se trouvent compris dans l'une des catégories suivantes :

1^o Patentés inscrits aux tableaux A, B et C, annexés à la loi du 15 juillet 1880 et aux tableaux modificatifs correspondant aux lois subséquentes ;

2^o Associés en nom collectif et gérants fondés de pouvoirs d'établissements commerciaux, industriels ou financiers correspondant aux tableaux susvisés ;

3^o Directeurs de sociétés minières et de compagnies anonymes de commerce, d'industrie ou de finances.

La liste électorale se subdivise en deux parties :

La première partie comprend :

1^o Tous les électeurs, inscrits aux tableaux B et C, et

ceux qui sont associés en nom collectif ou gérants d'une entreprise commerciale, industrielle ou financière, dont le chef est inscrit à l'un de ces tableaux ;

2° Les électeurs inscrits au tableau A, comme marchands en gros ou demi-gros, et ceux qui sont associés ou gérants d'une entreprise commerciale de ces catégories ;

3° Les électeurs, directeurs de sociétés minières et de compagnies anonymes de commerce, d'industrie ou de finances.

La seconde partie de la liste électorale comprend :

Tous les électeurs du tableau A non inscrits sur la première partie et les associés en nom collectif ou gérants des entreprises correspondantes.

Les trois quarts des membres des Chambres de commerce sont élus au scrutin de liste pour toute la circonscription par les électeurs portés sur la première partie de la liste électorale.

L'autre quart est élu dans les mêmes conditions par les électeurs portés sur la seconde partie de la liste électorale.

En somme, le but poursuivi par l'auteur était le même que celui dont se préoccupaient tous les adversaires de la loi : empêcher que la voix des industriels, des commerçants en gros et demi-gros fût étouffée par le commerce de détail. Pour cela, M. Tournon, d'après ses propres expressions (1), fai-

1. *J. off.* Sénat. Séance du 12 novembre 1907, p. 1015.

sait deux groupes, le premier comprenant les producteurs, petits et grands et tous les commerçants gros et petits ; le second tous les détaillants, c'est-à-dire tous ceux qui, de près ou de loin, touchent aux commerces d'alimentation, ou aux autres commerces de détail, qu'ils soient petits, moyens ou gros patentés.

« D'un côté, toute l'industrie, non pas la grande, non pas la petite, toute l'industrie, c'est-à-dire les 194.000 patentés du tableau C : petite, grande et moyenne...

« De l'autre côté, tout le détail, les grands magasins avec les petits détaillants. »

M. Tournon justifiait la proportion des sièges, par lui attribués à chaque catégorie, en faisant ressortir le chiffre des patentes de chacun des groupes qu'il proposait d'établir, chiffre donnant, d'après l'honorable sénateur, l'importance des intérêts économiques en jeu. En totalisant le chiffre des patentes payé en 1906 par les industriels (tableau C), soit 22.532.140; par ceux du tableau B, grands commerçants des ports, armateurs, assureurs, grands directeurs de houillères, de mines et de carrières, classé dans son système avec l'industrie, soit 14.472.355 ; par le commerce de gros et de demi-gros du tableau A, également compris dans le premier groupe, soit 15.000.000, l'orateur obtenait 52.000.000, qui arrivaient jusqu'à 60.000.000, en y ajoutant la rede-

vance de mines (3.500.000) et divers impôts payés par les industries de transport.

A ces 60.000.000 payés par ceux qu'il classait dans le premier groupe, il opposait le chiffre de 35.000.000 payés par ceux du second groupe, figurant dans les cinq dernières classes du tableau A, chiffre qui tombait à 23 ou 25 si on en défalquait les 12.000.000 payés par les 477.000 débitants de boissons.

Du moment où on acceptait le principe de faire des catégories, l'orateur soutenait qu'on ne saurait s'appuyer, pour les établir, sur d'autres éléments que le nombre des ouvriers et employés, et l'importance des patentes et des impôts payés, et que, dans ces conditions, la proportion proposée dans son amendement était conforme à ces données.

Il lui semblait, d'autre part, que du moment où on faisait des catégories, on devait, si on voulait, dans une consultation générale des chambres dégager l'importance respective des intérêts en présence, en faire dans toutes les Chambres. « Si 8 ou 10 Chambres seulement ont des catégories, et sont, par conséquent, organisées pour... donner des avis, tenant compte, dans la mesure de leur importance, de tous les intérêts, ces avis seront noyés dans la consultation générale par ceux qui seront les envoyés de 150 ou 170 Chambres de commerce qui

auront été composées... au petit bonheur du suffrage universel de 1.500.000 patentés. »

Le système proposé par M. Tournon simplifiait donc, d'après lui, la besogne en ne faisant que deux groupes, mais existant dans toutes les Chambres. Le rapporteur se contenta de répondre à M. Tournon que le système résultant de son amendement était « ancien régime », qu'il ressemblait à des élections par ordre et qu'il risquait d'aggraver les oppositions de classes.

Le ministre répondit qu'en établissant dans toute Chambre de commerce deux groupes, l'un de commerçants, l'autre d'industriels, on présumait que dans toute Chambre non seulement existante, mais à créer, il y aurait un groupe d'industriels et un de commerçants : qu'il pouvait arriver que dans le ressort de telle ou telle Chambre, il n'y ait qu'une seule industrie n'occupant qu'un très petit nombre d'industriels, qu'il n'y ait que peu ou point d'industries et par contre un grand nombre de commerçants. On arriverait ainsi dans certaines circonscriptions à faire élire les trois quarts des membres de la Chambre par 20, 25, 30 ou 50 industriels, tandis qu'un nombre quintuple de commerçants n'éliraient qu'un quart des membres.

En faisant valoir, en outre, ce qu'avait de rigide, de trop absolu le système Tournon, le Ministre fit repousser cet amendement.

Au même moment, pour faire droit à une objection qui avait été formulée à plusieurs reprises et pour échapper au reproche de laisser le droit de faire ou de refuser des catégories au gouvernement, la Commission faisait distribuer un texte nouveau de l'article 3, comportant, pour le gouvernement, l'*obligation* de procéder à une répartition des sièges en catégories quand les divers corps consultés seraient d'accord sur ce point.

Cet article était dès lors ainsi conçu :

ART. 3. — Le Conseil général du département, le tribunal ou les tribunaux de commerce de la circonscription, la Chambre de commerce ou la Chambre consultative intéressée elle-même pourront demander une répartition des sièges d'une Chambre de commerce ou d'une Chambre consultative entre les industries ou groupes d'industries et de profession commerciale de la circonscription, selon l'importance de ces derniers.

Les corps ci-dessus indiqués devront être consultés sur la répartition lorsqu'elle sera demandée par l'un d'entre eux, ou lorsque le gouvernement se proposera d'y procéder d'office. Après quoi la répartition pourra être faite par décret rendu en la forme du règlement d'administration publique, sur la proposition du ministre de Commerce.

Lorsque les corps énumérés au premier alinéa de cet article seront d'accord soit sur le principe de la répartition,

soit sur le mode de répartition, leur avis sera obligatoire pour le gouvernement.

« L'élection aux divers sièges sera faite exclusivement par les électeurs appartenant aux industries ou groupes d'industries et de professions commerciales auxquels ces sièges auront été attribués.

« En cas de répartition, après le renouvellement général prescrit par l'article 9 de la présente loi, la Chambre sera renouvelée intégralement. Seront réglés par le sort, la distribution des membres entre les séries et l'ordre de renouvellement des séries prévu par l'article 5 de la loi du 9 avril 1898 ».

Un amendement de M. Gourju tendait essentiellement à établir des catégories *dans tous les cas*, de manière à distribuer les sièges proportionnellement à l'importance économique de chacune des industries exercées dans chaque circonscription. La répartition aurait été faite par décret rendu en la forme des règlements d'administration publique. Et, comme on objectait à son auteur la complexité de ce système, l'orateur exposait que cette répartition existait, du moins à titre officieux, à Lyon (1).

1. Voici la répartition des sièges telle qu'elle résulte de l'exposé de M. Gourju : les 21 membres se répartissent ainsi : la banque en possède un ; la soie, quatre ; la fabrication des étoffes de soie, quatre ; les produits chimiques et la teinture, deux ; l'épicerie, un ; l'alimentation solide, deux ; l'alimenta-

La proposition de M. Gourju fut repoussée. Des objections nouvelles s'étant produites, aux termes desquelles si l'entente entre les corps élus pouvait être facilement faite quant au *principe de la répartition*, il n'en irait pas de même, quand on aborderait les détails, *le mode de répartition*.

Pour y donner satisfaction, M. Poirrier déposa un amendement en vertu duquel le corps électoral était divisé en trois catégories. Dans la première entraient les patentés des tableaux B et C; dans la deuxième, ceux des quatre premières classes du tableau A; dans la troisième, ceux des quatre dernières classes du même tableau. Dans chaque Chambre, les sièges devaient être attribués aux trois catégories, en proportion du chiffre des patentes payées par chacune d'elles. Ce système aurait peut-être été adopté par la commission, malgré qu'on lui reprochât, en instituant des catégories, de ne pas être assez démocratique, quand l'assemblée des présidents, s'étant réunie, émit le vœu suivant : « L'assemblée des présidents des Chambres de commerce de France, estimant que l'amendement de M. Poirrier, en se basant sur les classes de patentés et l'importance du principal de la patente, ne peut pas donner

tion liquide, un ; le commerce de gros et de demi-gros, un ; la métallurgie deux ; les travaux publics et la construction, un ; les cuirs et peaux, un ; la commission, un.

un groupement suffisamment précis des intéressés en cause, émet le vœu que « la répartition des sièges soit préparée dans chaque circonscription par une commission locale, composée de représentants du conseil général, des tribunaux de commerce et que le corps électoral, prévu à l'article 2, sera réparti en autant de catégories qu'il y aura de groupes de sièges affectés aux différents intérêts commerciaux et industriels ».

Ce vœu était inspiré par le désir d'obtenir des groupements plus précis que ne le prévoyait l'amendement Poirrier, pour échapper dans la plus large mesure possible à l'arbitraire du gouvernement que les Chambres semblaient redouter par-dessus tout. Mais quand on précisait avec trop de détails les caractères des catégories, on se heurtait à des situations variant suivant les circonscriptions et auxquelles ne pouvaient convenir les groupements prévus.

Sur ces entrefaites le gouvernement saisit la commission d'un texte qui, moyennant certaines additions, devint le suivant :

ART. 3 (texte nouveau). — Les électeurs des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures seront répartis entre les trois catégories suivantes :

1^o Les patentés inscrits aux tableaux B et C annexés à la

loi du 15 juillet 1880, et aux tableaux modificatifs correspondant annexés aux lois subséquentes, et tous les électeurs, non patentés, visés à l'article 1 de la loi du 8 décembre 1883 ;

2° Les patentés inscrits aux quatre premières classes du tableau A ;

3° Les patentés inscrits aux quatre dernières classes du tableau A.

Les associés en nom collectif, les directeurs ou gérants seront inscrits dans la catégorie correspondant aux droits de patente dont sont passibles leurs sociétés, établissements ou entreprises.

Les sièges des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures seront répartis dans chaque circonscription entre les trois catégories, proportionnellement au montant total en principal des droits fixes ou proportionnels de patente payés par chacune de ces catégories.

En aucun cas, le nombre des sièges attribués à l'une des trois catégories ne pourra être inférieur au quart des sièges de la Chambre.

Ne sont éligibles dans chaque catégorie que les électeurs de cette catégorie.

Avant de procéder au dépôt des listes prévu par l'article 4 de la loi du 8 décembre 1883, le préfet opérera la répartition des électeurs entre les trois catégories et déterminera le nombre de sièges de chacune d'elles par un arrêté, qui sera publié au recueil des actes administratifs du département

La répartition des sièges ainsi établie servira pour toutes les élections durant une période de six années.

Le nombre des membres d'une Chambre de commerce ne peut être inférieur à 12 ni excéder 24, sauf à Paris, où il pourra s'élever jusqu'à 40.

Dans le premier texte, la création de catégories devait être l'exception ; dans le texte que nous venons de reproduire, elle était devenue la règle et pour qu'il n'en fût pas établi, il fallait l'entente de tous les corps désignés pour intervenir. Mais, quand on les créait, elles avaient pour base unique la patente.

M. Prevet s'éleva contre l'adoption d'une pareille base qu'il déclarait détestable, parce que les divisions exactes du tableau A n'étant pas suffisamment connues, on arrivait d'après les chiffres des tableaux A et B à donner à l'industrie une représentation d'un quart et au commerce une représentation des trois quarts. En faisant l'application de cette règle, à Paris notamment, d'après le chiffre des patentes, l'industrie n'aurait eu droit qu'à un sixième de la représentation. L'orateur concluait : « Ce que tout le monde doit comprendre sans entrer dans les chiffres et dans tous les détails, c'est que la base de représentation établie sur l'importance des patentes est une base inexacte et vicieuse, que vous aurez partout des intérêts industriels représentés en beaucoup trop petit nombre dans les Chambres de com-

merce et qu'alors, ces Chambres, que vous interrogez justement pour savoir quel est l'intérêt industriel du pays, ne pourront pas, en raison de leur composition, vous donner cet avis avec la compétence que vous souhaitez. »

L'honorable sénateur critiquait non seulement les résultats obtenus par les chiffres de la patente pris pour base des catégories, mais encore le classement des patentes. Il montrait, figurant dans la première classe du tableau A, les exploitants de cafés chantants avec une des catégories de la commission, avec les marchands en gros ou demi-gros ; dans le tableau C de l'industrie, il montrait réunis les fournisseurs des prisons, des commerçants en huîtres, des entrepreneurs de jeux, des manèges, des marchands forains, des ménageries. Et après une assez longue énumération de cas semblables, il concluait qu'on arrivait à de véritables absurdités ; ce qui n'avait rien d'étonnant puisqu'on n'avait jamais eu la prétention, en établissant le classement des patentes, de faire un classement industriel, mais d'assurer la perception d'un impôt en raison du revenu provenant de chaque profession. Pour ces raisons, M. Prevet demandait qu'on *laissât chaque Chambre libre d'établir des catégories* sous la forme avec laquelle elles seraient utiles aux besoins locaux, avec des clauses très générales permettant de faire des groupes dans les conditions jugées les plus utiles par les intéressés.

L'amendement proposé, qui était repoussé par le ministre, était ainsi conçu :

« Les sièges des Chambres de commerce et ceux des Chambres consultatives des arts et manufactures seront répartis, soit entre les industries ou groupes d'industries et les commerces ou groupes de professions commerciales, soit entre des groupements comprenant à la fois des professions industrielles et des professions commerciales, en tenant compte : du montant des patentes, de la population active et de l'importance économique de ces industries, de ces commerces ou de ces groupes dans la circonscription.

« Le classement des professions et la répartition des sièges entre les groupes seront établis six mois avant le renouvellement général prévu par la présente loi, par une commission réunie dans la localité où siège la Chambre et composée comme suit :

« 1° Trois conseillers généraux délégués du conseil général du département ;

« 2° Le président et deux juges délégués du tribunal de commerce de la ville où siège la Chambre de commerce ou la Chambre consultative ;

« 3° Les présidents des tribunaux de commerce de la circonscription ;

« 4° Le président et deux membres délégués de la Chambre de commerce ou de la Chambre consultative des arts et manufactures intéressée.

« Le classement et la répartition des sièges seront ordonnés par arrêté préfectoral.

« Le même arrêté dressera la liste des électeurs appartenant à chacune des fractions du corps électoral.

« L'élection aux divers sièges sera faite exclusivement par les électeurs des industries, commerces ou groupes de professions industrielles et commerciales auxquelles ces sièges auront été attribués. »

Renvoyé à la commission, le principe posé par cet amendement fut adopté et, sauf quelques différences de détail que fait connaître suffisamment le texte voté, est devenu l'article 3 de la loi : tout le monde se trouva enfin d'accord. Dès lors, toute opposition cessa et le projet suivant se trouva adopté par le Sénat. Il le fut par la Chambre, sans discussion, dans sa séance du 11 février 1908 et promulgué le 19 février suivant.

Voici le texte définitif :

*Loi relative à l'élection des Chambres de commerce et des
Chambres consultatives des arts et manufactures*

Le Sénat et la Chambre des députés ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

ARTICLE PREMIER — Les membres des Chambres de

commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures sont Français ; ils sont soumis aux conditions d'éligibilité déterminées par la loi du 8 décembre 1883 et relatives aux tribunaux de commerce.

ART. 2. — Les membres des Chambres de commerce et des Chambres consultatives, lorsque la circonscription de ces Chambres est la même que le ressort d'un tribunal de commerce, sont nommés par les mêmes électeurs que les présidents et les juges titulaires ou suppléants des tribunaux de commerce et dans des conditions identiques, sans dérogation toutefois aux dispositions de la loi du 9 avril 1898, relatives aux Chambres de commerce et aux Chambres consultatives des arts et manufactures.

Quand ces Chambres comprennent dans leur circonscription plusieurs tribunaux de commerce, ou seulement une fraction de circonscription de tribunal de commerce, il est procédé à l'élection de leurs membres d'après les listes dressées pour ces tribunaux ou cette fraction de circonscription.

A défaut de tribunal de commerce dans les arrondissements ou cantons compris dans la circonscription d'une Chambre, il est dressé pour lesdits arrondissements des listes d'électeurs d'après les bases déterminées par la loi du 8 décembre 1883.

ART. 3 — Les sièges des Chambres de commerce et ceux des Chambres consultatives seront répartis soit entre les industries ou groupes d'industries et les commerces ou groupes de professions commerciales, soit entre des groupements

comprenant à la fois des professions industrielles et des professions commerciales, en tenant compte du montant des patentes, de la population active et de l'importance économique de ces industries, commerces ou groupes dans la circonscription.

Le classement des industries, commerces ou groupes et la répartition des sièges entre eux seront proposés au ministre du Commerce six mois avant le renouvellement général prévu dans la présente loi, par une commission réunie dans la localité où siège la Chambre et composée comme suit :

1° Trois membres délégués du conseil général du département ;

2° Le président et deux juges délégués du tribunal de commerce de la ville où siège la Chambre ;

3° Les présidents des autres tribunaux de commerce de la circonscription ;

4° Le président et deux membres délégués de la Chambre intéressée.

Il sera procédé ensuite aux classements et aux répartitions par décrets rendus en la forme des règlements d'administration publique, sur la proposition du ministre du Commerce.

La liste des électeurs appartenant à chaque catégorie sera dressée par arrêté du préfet.

L'élection aux sièges d'une catégorie sera faite exclusivement par les électeurs de cette catégorie. Nul ne pourra être élu que dans sa catégorie.

Les classements et les répartitions établis ainsi qu'il vien-

d'être dit ne pourront être modifiés pendant une période de six années.

Pour toute demande de répartition postérieure au renouvellement général prévu par la présente loi, il sera procédé comme il a été dit ci-dessus.

Toute nouvelle répartition entraînera le renouvellement intégral de la Chambre. En ce cas seront observées les prescriptions du dernier alinéa de l'article 9 de la présente loi.

Le nombre des membres d'une Chambre de commerce ne peut être inférieur à 12 ni excéder 24, sauf à Paris où il pourra s'élever jusqu'à 40.

ART. 4. — Par dérogation au principe posé dans l'article précédent, lorsque la commission instituée par cet article décidera, à la majorité des trois quarts, qu'il n'y aura pas de catégories, un arrêté préfectoral rendra cette décision exécutoire.

Après cette modification à l'organisation du corps électoral, aucune autre ne pourra y être apportée, pour ou contre la répartition, qu'après un intervalle de six ans.

A la suite de chacune de ces modifications et dans le mois de décembre qui suivra la publication de l'arrêté du préfet au *Recueil des actes administratifs*, la Chambre sera renouvelée intégralement.

En cas de suppression des catégories, seront réglés par le sort la distribution des membres de la Chambre entre les séries prévues par l'article 5 de la loi du 9 avril 1898 et l'ordre de renouvellement des séries. En cas de rétablissement des catégories, les membres de chacune des catégories seront

distribués, autant que possible, dans une proportion égale entre les séries et l'ordre de renouvellement des séries sera réglé par le sort.

ART. 5. — Toute candidature fera l'objet d'une déclaration à la préfecture ou à la sous-préfecture de l'arrondissement où siège la Chambre, cinq jours au moins avant le vote. Récépissé de la déclaration sera délivré au candidat par les soins du préfet ou du sous-préfet.

Les suffrages accordés à tout candidat n'ayant pas fait la déclaration n'entreront pas en compte dans le résultat du scrutin.

ART. 6. — Les contributions spéciales destinées à subvenir aux dépenses des Bourses et des Chambres de commerce et dont la perception a été autorisée par l'article 11 de la loi du 23 juillet 1820 seront réparties entre tous les patentés des tableaux A, B et C, proportionnellement aux chiffres représentant le principal de leurs patentes.

ART. 7. — Le président de chaque assemblée proclame le résultat de l'élection et transmet immédiatement au préfet le procès-verbal des opérations électorales.

Dans les vingt-quatre heures de la réception des procès verbaux, le résultat général de l'élection est constaté par une commission siégeant à la préfecture et composée ainsi qu'il suit :

Le préfet, président ;

Le conseiller général du chef-lieu du département et, dans le cas où le chef-lieu est divisé en plusieurs cantons, le plus âgé des conseillers du chef-lieu ; en cas d'absence ou d'empê-

chement des conseillers généraux, le conseiller d'arrondissement ou le plus âgé des conseillers d'arrondissement du chef-lieu ;

Le maire du chef-lieu du département, ou l'un de ses adjoints, en cas d'empêchement ou d'absence du maire.

Le préfet transmet, immédiatement après la clôture des opérations de la commission, le résultat des élections au président en exercice de la Chambre de commerce ou la Chambre consultative des arts et manufactures.

Dans les cinq jours de l'élection, tout électeur aura le droit d'élever des réclamations sur la régularité et la sincérité de l'élection.

Le préfet aura le même droit dans les cinq jours qui suivront la constatation du résultat général de l'élection.

L'article 12 de la loi du 8 décembre 1883 sur les tribunaux de commerce est applicable aux élections des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Les contestations sur la validité des élections sont jugées par le conseil de préfecture, sauf recours devant le Conseil d'État, à la requête des intéressés ou du préfet.

Dans les quinze jours qui suivent l'élection, le préfet procède à l'installation des membres élus et transmet le procès-verbal de cette installation au ministre du Commerce.

ART. 8. — Sont et demeurent abrogés le décret du 22 janvier 1872, l'article 8 de l'arrêté du 3 nivôse an XI et toutes autres dispositions contraires à la présente loi.

ART. 9. — Il sera procédé au renouvellement général des

chambres de Commerce et des chambres consultatives des arts et manufactures dans le courant du mois de décembre 1908, date fixée pour leur renouvellement partiel par la loi du 9 avril 1898.

La présente loi sera exécutoire à partir de ce renouvellement et pour ce renouvellement.

A la suite du renouvellement général, les membres de chacune des catégories établies en exécution de l'article 3 seront distribués, autant que possible, dans une proportion égale entre les séries prévues par l'article 5 de la loi du 9 avril 1898 et l'ordre de renouvellement desdites séries sera réglé par le sort.

La présente loi, délibérée et adoptée par le Sénat et par la Chambre des députés, sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 19 février 1908.

A. FALLIÈRES

Pour le Président de la République :

Le ministre du Commerce et de l'Industrie,

JEAN CRUPPI.

Il nous a semblé que la circulaire du ministre du Commerce, intervenue après le vote de la loi, constituerait avec l'analyse détaillée que nous avons faite des débats le commentaire le plus autorisé qu'il soit possible de donner de la loi immédiatement après son vote et avant toute application. Voici donc, *in extenso*, le texte de cette circulaire :

Paris, le 30 mars 1908.

*Le ministre du Commerce et de l'Industrie à
MM. les préfets*

J'ai l'honneur de vous faire parvenir ci-après le texte de la loi du 19 février 1908, publiée au *Journal officiel* du 14 mars 1908, relative à l'élection des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Cette loi, en instituant le suffrage universel pour l'élection de ces compagnies, accomplit une réforme importante qui avait fait l'objet, depuis longtemps, de nombreuses propositions dans les deux Chambres.

Antérieurement, c'était le décret du 22 janvier 1872 qui régissait l'élection des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Le corps électoral était composé d'un certain nombre de personnes choisies parmi les commerçants « recommandables par leur probité, leur esprit d'ordre et d'économie », par une commission spéciale composée de délégués de corps élus (art. 618 et 619 du Code de commerce modifiés par la loi du 21 décembre 1871).

Si ce système de la liste des « notables commerçants » a pu donner des résultats appréciables, il est juste de reconnaître qu'il n'était plus en rapport avec nos principes politiques, ni avec la conception de plus en plus admise que la représentation légale du commerce et de l'industrie, pour

jouir d'une entière autorité, doit émaner non d'un groupe de privilégiés, mais de l'ensemble des intéressés.

Ce principe du suffrage universel est appliqué aux tribunaux de commerce depuis la loi du 8 décembre 1883. L'article 20 de cette loi avait même décidé qu'il serait statué par une loi spéciale sur le mode d'élection des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures. Mais cette promesse n'a été réalisée que par la loi du 19 février 1908, grâce à l'extension, dans ses dispositions essentielles, du régime électoral de la juridiction consulaire aux élections des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

En vue de faciliter l'application de ce nouveau régime qui doit aboutir à une réorganisation complète de ces compagnies, je crois devoir vous adresser des instructions traitant, tout d'abord en ce qui concerne les Chambres de Commerce, des questions suivantes :

I. — Régime électoral.

II. — Catégories professionnelles.

III. — Dispositions générales.

I

RÉGIME ÉLECTORAL

1^o *Electorat*

D'après l'article 2 de la loi du 19 février 1908, les membres des Chambres de commerce sont nommés par les mêmes électeurs que les tribunaux de commerce. Il en résulte

que pour être électeur de la Chambre de commerce il faut remplir les conditions requises pour être électeur du tribunal de commerce. Ces conditions sont fixées par l'article 1 de la loi du 8 décembre 1883, complétée par la loi du 23 janvier 1898.

D'après ces textes sont électeurs :

1° Les citoyens français, commerçants patentés ou associés en nom collectif depuis cinq ans au moins, capitaines au long cours et maîtres de cabotage ayant commandé des bâtiments pendant cinq ans, directeurs des compagnies françaises anonymes de finances, de commerce et d'industrie, agents de change et courtiers d'assurances maritimes, courtiers de marchandises, courtiers interprètes et conducteurs de navires institués en vertu des articles 77, 79 et 80 du Code de commerce, les uns et les autres après cinq années d'exercice, et tous, sans exception, devant être domiciliés depuis cinq ans au moins dans la circonscription de la Chambre.

2° Les femmes qui remplissent les conditions de patente et de domicile énoncées au paragraphe précédent.

Les membres anciens ou en exercice des tribunaux et des Chambres de commerce, des Chambres consultatives des arts et manufactures, les présidents anciens ou en exercice des conseils de prud'hommes sont également électeurs, mais seulement pour la Chambre dans la circonscription de laquelle ils ont été ou sont encore investis de leurs fonctions.

Toutes ces personnes doivent être domiciliées depuis cinq ans au moins dans la circonscription de la Chambre.

Il a été admis par la jurisprudence judiciaire que doivent être considérés comme électeurs : les associés en nom collectif, visés expressément par la loi, bien qu'ils puissent ne pas être inscrits personnellement à la patente, mais à la condition de justifier de leur qualité d'associés, et les commandités en commandite simple ou par actions.

Ne peuvent participer aux élections des Chambres de commerce les personnes qui sont frappées des incapacités prévues par l'article 2 de la loi du 8 décembre 1883, à savoir :

1° Ceux qui ont été condamnés soit à des peines afflictives et infamantes, soit à des peines correctionnelles, pour faits qualifiés crimes par la loi ;

2° Ceux qui ont été condamnés pour vol, escroquerie, abus de confiance, soustractions commises par les dépositaires de deniers publics, attentats aux mœurs ;

3° Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement pour délit d'usure, pour infraction aux lois sur les maisons de jeu, sur les loteries et les maisons de prêts sur gages, ou par application de l'article 1^{er} de la loi du 27 mars 1851, de l'article 1^{er} de la loi du 5 mai 1855, des articles 7 et 8 de la loi du 23 juin 1857, et de l'article 1^{er} de la loi du 27 juillet 1867 ;

4° Ceux qui ont été condamnés à l'emprisonnement par application des lois du 17 juillet 1857, du 23 mai 1863 et du 24 juillet 1867 sur les sociétés ;

5° Ceux qui ont été condamnés pour les délits prévus aux articles 400, 413, 414, 417, 418, 419, 420, 421, 423, 433, 439, 443

du Code pénal, et aux articles 594, 596 et 597 du Code de commerce ;

6° Ceux qui ont été condamnés à un emprisonnement de six jours au moins ou à une amende de plus de 1.000 francs pour infraction aux lois sur les douanes, les octrois et les contributions indirectes, et à l'article 5 de la loi du 4 juin 1859 sur le transport par la poste de valeurs déclarées ;

7° Les notaires, greffiers et officiers ministériels destitués en vertu de décisions judiciaires ;

8° Les faillis non réhabilités dont la faillite a été déclarée soit par les tribunaux français, soit par des jugements rendus à l'étranger, mais exécutoires en France pendant les trois années qui suivent la déclaration de faillite (loi du 30 décembre 1903 modifiée par la loi du 23 mars 1908) ;

9° Et généralement tous les individus privés du droit de vote dans les élections politiques.

2° *Formation des listes électorales. — Réclamations*

La liste électorale qui servira à l'élection de la Chambre de commerce est la même que celle dressée pour l'élection du tribunal de commerce lorsque la circonscription de la Chambre correspond exactement au ressort du tribunal. Telle est la règle du principe posé par le paragraphe 1^{er} de l'article 2.

Mais cette identité dans l'étendue territoriale des deux institutions ne se rencontre pas toujours ; il peut se présenter plusieurs cas :

1^o La circonscription de la Chambre est moins étendue que le ressort du tribunal ou des tribunaux de commerce, tout en restant entièrement comprise dans les limites du ressort de ce ou ces tribunaux.

Dans ce cas il sera procédé à l'élection avec la liste dressée pour le ou les tribunaux de commerce, cette liste ne comprenant toutefois que les électeurs de la circonscription de la Chambre ;

2^o Les ressorts d'un ou de plusieurs tribunaux de commerce sont en totalité compris dans la circonscription de la chambre, celle-ci ayant en outre une fraction de territoire ne correspondant pas à un ressort de tribunal de commerce.

Les listes servant à l'élection de ces tribunaux seront complétées par une autre liste d'après les règles posées par la loi du 8 décembre 1883 pour la fraction de territoire ne correspondant pas à un ressort de tribunal de commerce ;

3^o La circonscription de la Chambre s'étend en partie sur le ressort d'un tribunal de commerce et en partie en dehors de ce ressort.

La liste électorale de la Chambre sera formée d'une part, par la liste électorale du tribunal réduite aux électeurs compris dans la circonscription de la chambre, et, d'autre part, par une liste dressée d'après les règles posées par la loi du 7 décembre 1883 pour la fraction de la circonscription ne correspondant pas à un ressort du tribunal de commerce ;

4^o La circonscription de la Chambre ne comprend point de tribunal de commerce.

Dans ce cas, il est dressé pour l'ensemble de la circons-

cription une liste électorale dans les conditions prévues par la loi du 8 décembre 1883.

Toutes les fois qu'il n'y aura pas de liste électorale pour une fraction ou pour l'ensemble de la circonscription d'une Chambre, l'administration devra observer les prescriptions édictées par les articles 3, 4, 5, 6 et 7 de la loi de 1883 en ce qui touche la confection, la revision, la publication des listes électorales et l'instruction des réclamations contre ces listes.

Il vous appartiendra donc, en vous conformant aux dispositions ci-dessus rappelées, de prendre les mesures nécessaires pour que, dès cette année, et en vue du renouvellement intégral qui doit avoir lieu en décembre 1908, il soit dressé, en temps utile, les listes électorales dans les arrondissements et cantons où elles font actuellement défaut.

Vous remarquerez que si les protestations contre les élections sont déférées à la juridiction administrative par l'article 7 de la loi, celles relatives à la confection des listes demeurent de la compétence des tribunaux judiciaires, et, par suite, toutes les dispositions de la loi de 1883 relatives à la procédure et à la rectification des listes se trouvent de plein droit applicables aux listes spéciales aux chambres de commerce.

3° *Eligibilité*

L'article 1^{er} de la loi du 19 février 1908 dispose que les membres des Chambres de commerce doivent être Français et sont soumis aux conditions d'éligibilité déterminées par

la loi du 8 décembre 1883 (art. 1, § 1^{er}). Il s'ensuit que sont éligibles les électeurs inscrits sur la liste électorale, âgés de trente ans.

Cependant, quelques dérogations ont été apportées à cette règle. C'est ainsi que ne peuvent faire partie d'une chambre de commerce : 1^o les femmes commerçantes, bien qu'elles soient électeurs (loi du 23 janvier 1898) ; 2^o les commerçants en état de liquidation judiciaire qui, cependant, continuent à être électeurs (art. 21 de la loi du 4 mars 1889) ; 3^o les faillis, alors même qu'ils seraient électeurs, mais qui ne seraient pas réhabilités (art. 1^{er} de la loi du 30 décembre 1903, modifiée par la loi du 23 mars 1908).

Sont également éligibles les anciens commerçants français ayant exercé leur profession pendant cinq ans dans la circonscription de la Chambre et y résidant.

Quant aux prescriptions du paragraphe 2 de l'article 8 de la loi du 8 décembre 1883, elles ne sont pas applicables aux élections des Chambres de commerce parce que ces compagnies, qui ne se composent que de titulaires, procèdent elles-mêmes à l'élection de leurs bureaux et qu'aucun stage préalable n'est exigé pour les membres de ces bureaux.

4^o Déclaration des candidatures

L'article 5 de la loi oblige les candidats à faire une déclaration à la préfecture ou sous-préfecture de l'arrondissement où se trouve le siège de la Chambre cinq jours au moins avant le vote.

La sanction de cette obligation est indiquée par le paragraphe 2 du même article qui porte qu'il ne sera pas tenu compte, dans le résultat du scrutin, des suffrages accordés à un candidat n'ayant pas fait de déclaration.

5° *Formes de l'élection*

Les formes de l'élection sont déterminées par l'article 9 de la loi du 8 décembre 1883.

Le vote doit avoir lieu par canton à la mairie du chef-lieu. Dans les villes divisées en plusieurs cantons, le maire désigne, pour chaque canton, le local où s'effectuent les opérations électorales et délègue, pour y présider, l'un de ses adjoints ou l'un des conseillers municipaux.

Dans les villes de Paris et de Lyon, il y aura autant de collèges électoraux qu'il y a d'arrondissements. Le vote aura lieu dans chaque mairie d'arrondissement, sur les listes électorales dressées conformément aux dispositions de la présente loi. Dans les circonscriptions suburbaines comprises dans les départements de la Seine et du Rhône, les élections auront lieu au chef-lieu de canton.

L'assemblée électorale est convoquée par le préfet du département. Elle est présidée par le maire ou son délégué, assisté de quatre électeurs qui seront les deux plus âgés et les deux plus jeunes membres présents. Le bureau ainsi composé nomme un secrétaire pris dans l'assemblée. Il statue sur toutes les questions qui peuvent s'élever au cours des opérations.

En cas d'impossibilité de former le bureau par suite du refus des électeurs d'accepter les fonctions d'assesseurs, le maire ou son délégué, sous la présidence de qui doit se faire l'élection, n'en devra pas moins se tenir dans la salle de scrutin à la disposition des électeurs, pendant tout le temps assigné aux opérations. Ce n'est qu'après l'expiration du délai fixé pour la durée du scrutin qu'il devra dresser, s'il y a lieu, un procès-verbal constatant le résultat négatif de l'élection.

L'assemblée, qui, en principe, doit se tenir au chef-lieu de canton, peut être divisée en plusieurs sections par arrêté du préfet, sur l'avis conforme du conseil général, dans les localités où cette division est jugée nécessaire.

Vous ne devez pas hésiter, pour permettre aux électeurs de manifester leur volonté, sans être astreints à des déplacements longs et coûteux, à diviser les cantons en sections de vote partout où la nécessité s'en fera sentir. Ce sectionnement est même indispensable lorsqu'à des chefs-lieux de canton peu importants par eux-mêmes ressortissent des communes dont le commerce ou l'industrie sont développés. Il semble qu'il suffira que vous fassiez des propositions dans ce sens pour que le conseil général émette un avis favorable.

Vous pouvez d'ailleurs par arrêté, pris sur l'avis conforme du conseil général, convoquer les électeurs de deux cantons au chef-lieu de l'un de ces cantons en une seule assemblée électorale, qui sera présidée par le maire de ce chef-lieu.

Il serait désirable que les élections des tribunaux et des chambres de commerce qui doivent avoir lieu dans le courant de décembre se fissent autant que possible simultanément.

ment dans la première quinzaine de ce mois, afin d'éviter de convoquer les électeurs à plusieurs réunions successives au cours du même mois. Mais il va de soi que si les opérations ont lieu le même jour, il devra être constitué des bureaux distincts et dressé des procès-verbaux spéciaux.

Aucune élection ne sera valable au premier tour de scrutin si les candidats n'ont pas obtenu la majorité des suffrages exprimés, et si cette majorité n'est pas égale au quart des électeurs inscrits.

Lorsque la nomination n'a pas été obtenue au premier tour un scrutin de ballottage a lieu quinze jours après et la majorité relative suffira, quel que soit le nombre de ces suffrages.

La durée de chaque scrutin sera de six heures ; il s'ouvrira à dix heures du matin et sera fermé à quatre heures du soir.

Si les formes de l'élection sont les mêmes que celles prévues par la loi du 8 décembre 1883, les conditions requises par les articles 5, 6 et 7 de la loi du 9 avril 1898 demeurent applicables en ce qui touche la durée du mandat des membres des chambres, leur rééligibilité, le renouvellement par tiers tous les deux ans, les élections complémentaires (1).

1. Voici ces dispositions :

Art. 5. — Les membres des chambres de commerce sont élus pour six ans ; ils sont indéfiniment rééligibles ; le renouvellement a lieu par tiers, tous les deux ans, dans le courant de décembre.

Lors de la constitution d'une chambre de commerce, la répartition des membres entre les séries et l'ordre de renouvellement desdites séries seront réglés par le sort.

Art. 6. — Les membres qui, pendant six mois, se sont abstenus de se rendre aux convocations sans motif reconnu

6° Constatation de l'élection

Le résultat de l'élection est, aux termes de l'article 7 de la loi du 19 février 1908, proclamé par le président de chaque assemblée électorale qui transmet immédiatement au préfet le procès-verbal des opérations.

Dans les vingt-quatre heures de la réception des procès-verbaux, le résultat général de l'élection de chaque circonscription est constaté par une commission, siégeant à la préfecture, présidée par le préfet et composée du conseiller général du chef-lieu du département, et dans le cas où le chef-lieu est divisé en plusieurs cantons, du plus âgé des conseillers du chef-lieu, en cas d'absence ou d'empêchement des conseillers généraux, du conseiller d'arrondissement ou du

légitime, sont déclarés démissionnaires par le ministre du Commerce, après avis de la chambre. Ils sont remplacés au plus prochain renouvellement partiel.

Art. 7.— Lorsqu'une Chambre de commerce se trouve, par l'effet des vacances survenues pour une cause quelconque, réduite aux trois quarts de ses membres, il est dans le délai de deux mois à dater de la première vacance, procédé à des élections complémentaires.

Toutefois, dans l'année qui précède le renouvellement partiel, les élections complémentaires seront reportées à l'époque de ce renouvellement, à moins que la chambre n'ait perdu plus de la moitié de ses membres.

Les membres nommés dans une élection complémentaire ne demeurent en fonctions que pendant la durée du mandat qui avait été confié à leurs prédécesseurs.

plus âgé des conseillers d'arrondissement ou du chef-lieu ; du maire du chef-lieu du département ou l'un de ses adjoints en cas d'empêchement ou d'absence.

Aussitôt après la clôture des travaux de la commission de recensement, vous aurez à adresser une copie certifiée de l'ensemble des constatations au président en exercice de la Chambre de commerce intéressée.

7° Réclamations contre les élections

Suivant l'article 7 de la loi du 19 février 1908, dans les cinq jours de l'élection tout électeur a le droit d'élever des réclamations sur la régularité et la sincérité de l'élection.

Vous avez le même droit dans les cinq jours qui suivent la constatation du résultat général de l'élection.

Il est admis par la jurisprudence en matière d'élections consulaires, pour lesquelles l'article 11 de la loi du 8 décembre 1883 édicte des dispositions analogues, que le délai imparti aux électeurs pour formuler leurs protestations court du jour de la constatation faite par la commission de recensement des résultats généraux du scrutin.

A la différence des réclamations en matière d'élections consulaires qui sont de la compétence des Cours d'appels, les contestations sur la validité des élections des Chambres de commerce sont, aux termes du paragraphe 10 de l'article 7 de la loi du 19 février 1908, jugés par le conseil de préfecture sauf recours devant le Conseil d'Etat, à la requête des intéressés ou du préfet.

Quant aux causes de nullité des opérations électorales, la loi, en rendant l'article 12 de la loi du 8 décembre 1883 applicable aux élections des Chambres de commerce, les a limitées aux cas suivants :

1° Si l'élection n'a pas été faite selon les formes prescrites par la loi ;

2° Si le scrutin n'a pas été libre, ou s'il a été vicié par des manœuvres frauduleuses ;

3° S'il y a incapacité légale dans la personne de l'un ou de plusieurs des élus.

En outre sont applicables aux élections des Chambres de commerce les dispositions des articles 98, 99, 100, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 112, 113, 114, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123 de la loi du 15 mars 1849.

8° *Installation des membres des Chambres de commerce*

Aux termes du dernier paragraphe de l'article 7 de la loi du 19 février 1908, « dans les quinze jours qui suivent l'élection, le préfet procède à l'installation des membres élus et transmet le procès-verbal de cette installation au ministre du Commerce ».

Il semble rationnel d'admettre que ce délai de quinzaine ne court qu'à partir du jour de la constatation des résultats généraux de l'élection.

Vous remarquerez que la disposition susvisée s'éloigne notablement des termes de l'article 14 de la loi du 8 décembre 1883. Alors que l'installation des membres des tribunaux

ne peut avoir lieu que lorsque les réclamations contre leur élection, s'il y en a eu, ont été définitivement jugées, au contraire, pour les Chambres de commerce, il est procédé à l'installation quand bien même des protestations auraient été déposées au conseil de préfecture.

9° *Election du bureau*

L'élection du bureau continue à être régie par l'article 8 (1) de la loi du 9 avril 1898 ; il est donc renouvelé tous les deux ans après l'installation des membres élus à la suite du renouvellement partiel biennal.

La loi n'ayant pas prévu de juridiction pour statuer sur les réclamations contre l'élection des membres du bureau, on est en droit de conclure que, conformément à la jurisprudence administrative, il appartient au ministre du Commerce

1. Art. 8. — Les Chambres de commerce nomment, parmi leurs membres, un président, un ou deux vice-présidents, un secrétaire trésorier ou un secrétaire et un trésorier. Exceptionnellement, la Chambre de commerce de Paris peut nommer plusieurs vice-présidents et un second secrétaire. Les nominations sont faites à la majorité absolue des membres en exercice.

Le bureau est renouvelé après les élections partielles biennales. Les membres sortants sont rééligibles.

En cas de décès ou de démission d'un membre du bureau dans l'intervalle des élections, il est immédiatement pourvu à la vacance.

Le préfet ou le sous-préfet suivant les localités ont entrée à la Chambre de commerce et ils y ont voix consultative.

de se prononcer sur la validité de ces opérations électorales, sauf recours devant le Conseil d'Etat.

A cet effet, les présidents des Chambres de commerce devront me transmettre sans retard les procès-verbaux d'élection des bureaux.

II

CATÉGORIES PROFESSIONNELLES

10° *Répartition des sièges par catégories professionnelles*

En vue d'éviter que les industries ou les commerces, dont l'importance cause la prospérité d'une région et en constitue la force économique dominante soient absorbés dans l'ensemble du collège électoral en raison du nombre restreint de leurs électeurs, la loi autorise l'institution de représentants par catégories professionnelles. Les sièges d'une Chambre sont alors répartis soit entre les industries ou groupes d'industries et les commerces ou groupes de professions commerciales, soit entre des groupements comprenant à la fois des professions industrielles et des professions commerciales en tenant compte dans chaque circonscription du montant des patentes, de la population active et de l'importance économique des industries, commerce ou groupes professionnels.

Pour procéder à l'étude de la répartition, l'article 3 de la loi institue dans chaque circonscription de Chambre une commission chargée d'examiner et de proposer au ministre le

classement des industries et commerces et la répartition des sièges entre les diverses catégories professionnelles.

Cette commission se réunit dans la ville où siège la Chambre de commerce et naturellement dans les locaux de cette compagnie.

La commission se compose :

1^o De trois membres délégués par le conseil général du département ;

2^o Du président et de deux juges délégués par le tribunal de commerce de la ville où siège la Chambre ;

3^o Des présidents des autres tribunaux de commerce de la circonscription ;

4^o Enfin du président et de deux membres délégués par la Chambre de commerce intéressée.

Comme les propositions tendant à la répartition des sièges doivent me parvenir au moins six mois avant le renouvellement intégral de décembre, c'est-à-dire au plus tard le 1^{er} juin 1908, il est indispensable que les commissions se réunissent dès les premiers jours du mois de mai. Vous devrez donc sans tarder, demander aux corps désignés par la loi, et notamment au conseil général, de choisir à bref délai ceux de leurs membres qui seront appelés à y siéger.

Dès sa première séance, dont vous fixerez la date, la commission procédera à l'élection de son bureau qui ne me paraît devoir comprendre qu'un président et un secrétaire. Des procès-verbaux de ses séances devront être régulièrement établis et joints au dossier qui sera adressé à mon administration.

Si la loi laisse aux commissions une certaine latitude pour présenter une organisation des collèges électoraux adaptée aux besoins de chaque région industrielle ou commerciale, elles n'en sont pas moins obligées pour justifier leurs propositions de se fonder sur le montant de la contribution des patentes (droit fixe et droit proportionnel), sur le nombre des ouvriers ou employés et sur l'importance économique révélée par l'outillage, les moyens de production ou le chiffre d'affaires.

Afin de faciliter l'œuvre de ces commissions, pour les renseignements relatifs à la contribution des patentes, j'ai demandé à M. le ministre des Finances de vouloir bien donner des instructions à l'administration des contributions directes pour que les directions départementales fournissent une copie, par commune, de la matrice des patentes limitée à l'indication des noms, prénoms, demeures et professions imposables des patentables, du tableau et de la classe dont ils font partie, ainsi que du montant des droits en principal auquel chacun d'eux est assujetti.

J'ai prié mon collègue de donner également des instructions pour que, au cas où les commissions dont il s'agit solliciteraient des explications verbales concernant les documents fournis par les directeurs départementaux des contributions directes, ces fonctionnaires fussent autorisés à les leur donner. Vous aurez d'ailleurs à vous entendre avec ces derniers pour que les documents susvisés puissent être mis en temps utile à la disposition des commissions.

En ce qui touche les renseignements sur la population

active, votre préfecture a reçu les résultats du recensement professionnel de 1901 qui donnent par département le dénombrement de la population active divisée en sections et en catégories professionnelles, ces documents indiquent également les principales industries de chaque département, le nombre des chefs d'industries et de leurs ouvriers et employés.

Je reconnais que ces indications seront difficilement utilisables lorsque les circonscriptions des Chambres ne correspondront pas aux limites d'un département, mais dans ce cas il sera possible d'avoir recours aux renseignements dont les Chambres syndicales patronales disposent et qu'elles fournissent trimestriellement à l'office du travail et, en outre, aux statistiques établies récemment pour l'organisation des conseils de prud'hommes.

De même que pour les patentes, je vous recommande de mettre à la disposition des commissions les renseignements dont il s'agit ainsi que tous ceux du même ordre que votre administration pourrait posséder.

Les commissions étant en possession de ces renseignements, il serait désirable que pour appuyer leurs propositions elles établissent des états statistiques qui faciliteraient l'examen de l'administration supérieure en étant conformes au modèle ci-après :

DÉNOMINATION de chaque catégorie	PROFESSIONS comprises dans chaque catégorie	NOMBRE			MONTANT de la contribution des patentes. (Droit fixe et propor- tionnel.)	IMPORTANCE économique	NOMBRE de sièges à attribuer à chaque catégorie	OBSERVATIONS
		de la totalité des patentes	des patentés électeurs	des ouvriers et employés				
	Total par catégorie....							
	Total par catégorie....							
	Total p. la circonscription.							

En outre dans le rapport présenté à l'appui d'une demande de fractionnement d'un collège électoral il sera indispensable d'indiquer, autant que possible, le montant des capitaux engagés dans les entreprises, le chiffre des salaires, en un mot tous les indices permettant de mesurer la puissance productive des industries en cause.

Il paraît superflu de dire que les industries ou commerces groupés dans une même catégorie devront avoir entre eux soit une certaine affinité dans les moyens de production ou dans l'organisation du travail, soit des intérêts communs ou de même ordre.

11° *Nombre des membres*

La loi du 19 février 1908 a porté à douze le nombre minimum des membres des Chambres de commerce, c'est donc sur ce chiffre que seront établies les propositions de la commission de répartition pour les Chambres ne comprenant actuellement que neuf membres.

En ce qui concerne les autres chambres, ainsi que cela a été spécifié au cours de la discussion devant le Sénat, le nombre de leurs membres sera également augmenté de trois unités, et les commissions feront état de cette augmentation dans leurs propositions ; mais ce ne sera que dans des cas particuliers et à la condition de justifier d'un intérêt économique exceptionnel que le nombre des membres pourra être accru d'autres unités.

12° *Transmission des propositions de répartition*

Lorsque la commission proposera de répartir en catégories les sièges d'une Chambre, vous aurez à me transmettre immédiatement ses propositions accompagnées de votre avis motivé. Après examen par mon administration j'en saisirai le Conseil d'Etat, et ce n'est qu'après l'avis émis par cette

haute Assemblée qu'un décret pourra intervenir pour rendre effective la répartition dont il s'agit.

*13° Confection des listes électorales par catégories
personnelles. — Vote.*

Lorsque les sièges seront définitivement répartis par catégories professionnelles, il vous appartiendra de faire procéder à l'établissement de listes électorales correspondant à chacune de ces catégories. Les opérations électorales seront faites d'après ces listes, les électeurs ne pouvant voter que dans la catégorie où ils seront rangés, et leur choix ne pouvant se porter que sur un électeur de cette catégorie conformément à l'article 3 § 9.

Cette confection des listes spéciales doit donc être faite avec le plus grand soin de façon à éviter des erreurs qui seraient de nature à vicier les opérations électorales.

Quant à l'organisation du scrutin, pour le renouvellement intégral de décembre prochain, on devra disposer autant d'urnes qu'il y aura de catégories et dans chaque catégorie l'élection se fera au scrutin de liste ; pour les renouvellements partiels subséquents, il devra y avoir dans chaque catégorie, autant d'urnes qu'il y aura de mandats de durée différentes.

14° Unité du collège électoral

Tout en prévoyant la possibilité de rompre l'unité de liste électorale, la loi a reconnu qu'en certains cas il pourrait être décidé qu'il n'y aurait pas de catégories professionnelles.

A cet effet, son article 4 dispose que la commission instituée par l'article 3 peut, à la majorité des trois quarts, décider qu'il n'y aura pas de catégories.

Il y a lieu de remarquer que le nombre des membres d'une commission peut ne pas être un multiple de 4 ; en ce cas le nombre de voix nécessaire pour atteindre la majorité requise sera, suivant la pratique généralement suivie, égale au nombre entier immédiatement supérieur au quotient fractionnaire en divisant le nombre des membres de la commission par trois quarts.

Lorsque la commission est d'avis qu'il n'y a pas lieu de diviser le corps électoral, sa décision, à l'inverse de ce qui se passe en cas de répartition, n'est pas préparatoire, elle a un caractère définitif et il vous suffira d'émettre un arrêté pour la rendre exécutoire.

Pour le renouvellement de décembre prochain, le vote aura lieu au scrutin de liste au moyen d'une seule urne et, pour les renouvellements partiels ultérieurs il sera disposé autant d'urnes qu'il y aura de mandats de durées différentes.

15° Durée de l'organisation électorale

Dans l'un et l'autre cas, c'est-à-dire qu'il ait été créé ou non des catégories, l'organisation de la Chambre ne pourra être modifiée que six années après la date du décret ou de l'arrêté préfectoral dont il est question plus haut ; la modification de l'organisation intérieure existante entraînera alors un renouvellement intégral.

III

DISPOSITIONS GÉNÉRALES

1. Contribution des patentés

Désormais tous les patentés des tableaux A, B et C paient la contribution spéciale destinée à subvenir aux dépenses des chambres et des bourses de commerce proportionnellement aux chiffres représentant le principal de leurs patentes (droit fixe et droit proportionnel). Toutefois par application des dispositions de l'article 14 de la loi du 23 juillet 1890 les frais relatifs aux bourses de commerce ne sont supportés que par les patentés des tableaux A, B et C de la ville où elles sont établies (1).

Ces dispositions inscrites dans l'article 7 seront applicables seulement à partir de l'année 1909.

1^{re} Date d'application de la loi

Aux termes de l'article 9, paragraphes 1 et 2, il sera procédé au renouvellement général des Chambres de commerce dans le courant de décembre 1908. La loi sera exécutoire à partir de ce renouvellement.

2^e Répartition des membres entre les séries

Le paragraphe 3 de l'article 9 est ainsi conçu :

« A la suite du renouvellement général, les membres de

la 1^{re} série sont désignés en vertu du régime spécial de la Bourse de Commerce de Paris.

chacune des catégories établies en exécution de l'article 3 seront distribués, autant que possible, dans une proportion égale entre les séries prévues par l'article 5 de la loi du 9 avril 1898 et l'ordre de renouvellement desdites séries sera réglé par le sort. »

Il résulte en premier lieu de ce texte que si les sièges d'une Chambre n'ont pas été répartis en catégories, le classement des membres entre les trois séries se fera comme actuellement, c'est-à-dire par un simple tirage au sort.

Lorsqu'il aura été créé des catégories professionnelles, le classement sera opéré d'une manière un peu différente ; le législateur a voulu, en effet, que les pouvoirs des membres d'une même catégorie ne fussent pas renouvelés simultanément, ainsi si une catégorie comprend trois membres, chacun fera partie d'une des trois séries ; c'est pour ce motif qu'il a édicté un texte se rapprochant sensiblement des prescriptions de l'article 21 de la loi du 10 août 1871 qui règle une situation analogue en ce qui concerne les conseils généraux.

Il appartiendra donc aux Chambres intéressées, aussitôt après l'installation des membres élus à la suite du renouvellement intégral de décembre prochain, de diviser ces membres en trois séries, comprenant chacune autant d'unités, entre lesquelles seront répartis, autant que possible dans une proportion égale, les sièges des catégories professionnelles.

Ces trois séries constituées, les Chambres procéderont à un tirage au sort pour régler l'ordre de leur renouvellement. La composition des séries restera la même tant qu'il n'y aura pas eu de renouvellement intégral.

CHAMBRES CONSULTATIVES DES ARTS ET MANUFACTURES

La loi du 19 février 1908 ne se borne pas à réglementer les élections des Chambres de commerce ; elle vise également celles des Chambres consultatives des arts et manufactures. Il en résulte que toutes les indications qui viennent d'être données en ce qui touche le régime électoral, la répartition des sièges en catégories professionnelles et les dispositions générales sont de plein droit applicables à ces compagnies.

Mais vous n'ignorez pas que ces Chambres consultatives qui, à l'origine, étaient destinées à servir d'organes officiels de l'industrie ont vu, surtout depuis la loi du 9 avril 1898 qui a prescrit qu'il y aurait au moins une Chambre de commerce par département, leur rôle singulièrement s'amoin-drir ; leurs attributions sont très limitées ; elles se bornent à donner des renseignements ou des avis et un certain nombre d'entre elles n'ont que de rares relations avec l'administra-tion supérieure.

Vous aurez à examiner, à l'occasion de l'application du nouveau régime électoral, si quelques-unes de ces compa-gnies, qui n'ont conservé qu'une vitalité insuffisante, ne doi-vent pas être supprimées, en ce cas, vous auriez à procéder à l'enquête prescrite en pareille matière et à consulter notam-ment toutes les assemblées et corps dont l'avis a été demandé lors de la création de ces Chambres consultatives.

Telles sont les indications qu'il m'a paru nécessaire de porter à votre connaissance pour vous permettre d'assurer

l'application de la loi du 19 février 1908 sur le régime électoral des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.

Si des questions nouvelles étaient soulevées, vous voudriez bien m'en saisir pour que je puisse vous adresser sans retard mes instructions.

Je vous envoie un nombre suffisant d'exemplaires de la présente circulaire pour que vous en remettiez deux exemplaires à chacun des Présidents des Chambres de commerce, des Chambres consultatives des arts et manufactures de votre département et des commissions instituées par l'article 3 de la loi du 19 février 1908.

Je vous prie en outre de la faire insérer au recueil des actes administratifs de votre département et de m'en accuser réception.

Le ministre du Commerce et de l'Industrie,

JEAN CRUPPI

Les commissions locales, chargées d'examiner et de proposer au ministre du Commerce la répartition des sièges entre les diverses catégories, ont été convoquées dès le mois de mai, et, au fur et à mesure de leurs délibérations, le ministre du Commerce en était saisi par les préfets.

A ce moment commençait l'œuvre gouvernementale en elle-même.

M. Cruppi, dans son rapport au Président de la République, la résume en ces termes (1) :

.
Sur 143 chambres de commerce et 44 chambres consultatives des arts et manufactures qui fonctionnent dans la métropole, 100 (à savoir 87 chambres de commerce et 13 chambres consultatives) ont présenté des propositions de classement professionnel, et 87 (à savoir 56 chambres de commerce et 31 chambres consultatives) ont décidé qu'il n'y avait pas lieu d'instituer de catégories. Les décisions émises par ces 87 compagnies ont été, suivant les dispositions de l'article 4, rendues exécutoires par des arrêtés préfectoraux ; un décret collectif fixe, toutefois, pour ces 56 chambres de commerce le nombre des membres dont elles seront désormais composées.

Quant aux propositions relatives aux catégories professionnelles, après avoir été étudiées par les services de mon administration, elles ont été, par application de l'article 3, soumises à l'examen du Conseil d'Etat. Ce sont les décrets rendus en conformité des avis émis par la haute assemblée que j'ai l'honneur de soumettre à votre sanction.

Dans la formation de ces groupements, il a été fait état, selon le vœu de la loi, de la prédominance de diverses industries qui font la richesse de certaines régions, des intérêts communs et des affinités des professions, des nécessités des commerces de gros, de demi-gros et de détail, et de la variété de leurs besoins économiques suivant leur développement et les

1. *J. off.*, n° du 18 août 1908, p. 5789 et 5790.

milieux. La répartition des sièges, dont le nombre a été augmenté, ainsi que cela avait été spécifié au cours de la discussion devant le Sénat, a été opérée entre les catégories dans une proportion équitable, en tenant un compte exact de tous les éléments indiqués par le législateur. C'est d'après ces données que seront dressées, au cours du mois prochain, les listes électorales destinées à servir au renouvellement général auquel il doit être procédé en décembre, et cette organisation du corps électoral ne pourra être modifiée qu'après six années d'application...

M. Cruppi termine ainsi :

Il est donc permis de dire que désormais l'ensemble du commerce et de l'industrie, depuis la grande usine et le haut négoce jusqu'au petit magasin et au simple atelier, va trouver sa représentation légale dans les chambres de commerce et les chambres consultatives, et il y a tout lieu de penser que cette importante transformation imprimera à ces institutions une nouvelle et féconde activité et accroîtra auprès des pouvoirs publics l'autorité de leurs délibérations.

Ce rapport est suivi de cent décrets relatifs à des chambres de commerce et à des chambres consultatives des arts et manufactures ayant des catégories professionnelles et un décret concernant la composition des chambres de commerce sans catégories professionnelles (1).

1. *J. off.* du 18 août 1908, p. 5790 et suiv.

Les 87 chambres qui ont présenté des propositions de classement professionnel, sont ses suivantes :

Abbeville, Albi, Amiens, Angers, Annonay, Armentières, Aubenas, Avesnes, Avignon, Bar-le-Duc, Beaune, Belfort, Bergerac, Béthune, Besançon, Blois, Bolbec, Bordeaux, Boulogne-sur-Mer, Bourg, Bourges, Brest, Calais, Cambrai, Caen, Cette, Chalon-sur-Saône, Châlons-sur-Marne, Charleville, Chartres, Cholet, Corbeil, Dijon, Douai, Dunkerque, Elbeuf, Epinal, Evreux, Flers, Foix, Fougères, Granville, Gray, Honfleur, Laval, Lille, Limoges, Lorient, Lyon, Mâcon, Le Mans, Meaux, Melun, Nancy, Nantes, Narbonne, Nevers, Nîmes, Orléans, Paris, Péronne, Le Puy, Reims, Rennes, Roanne, Rochefort-sur-Mer, Rodez, Roubaix, Rouen, Saint-Brieuc, Saint-Etienne, Saint-Malo, Saint-Nazaire, Saint-Quentin, Saumur, Sedan, Sens, Tarare, Toulouse, Tourcoing, Tours, Le Tréport, Troyes, Valence, Valenciennes, Vienne, Villefranche.

Les 13 Chambres consultatives qui ont fait de même sont : Aubusson, Clermont-l'Hérault, Draguignan, Givet, Lisieux, Louviers, Mayenne, Montbéliard, Remiremont, Rive-de-Gier, Saint-Chamond, Saint-Claude, Saint-Dié.

Quant aux 56 Chambres de commerce, sans catégories professionnelles, dont le nombre des membres est fixé par décret, elles seront désormais composées ainsi :

Les Chambres de commerce du Havre et de Marseille seront composées de vingt-quatre membres ;

La Chambre de commerce de Nice sera composée de vingt et un membres.

Les Chambres de commerce ci-après seront composées de dix-huit membres :

Grenoble, Niort, Poitiers, Toulon, Versailles ;

Les Chambres de commerce ci-après seront composées de 15 membres :

Agen, Alençon, Ambert, Angoulême, Annecy, Auch, Auxerre, Beauvais, Béziers, Carcassonne, Castres, Chambéry, Châteauroux, Cherbourg, Clermont-Ferrand, Dieppe, Gap, Guéret, Lons-le-Saulnier, Mazamet, Mende, Montauban, Mont-de-Marsan, Montluçon, Montpellier, Périgueux, Perpignan, La Rochelle, La Roche-sur-Yon, Tarbes, Tulle.

Les Chambres de commerce ci-après seront composées de douze membres :

Ajaccio, Arras, Aurillac, Bastia, Bayonne, Cahors, Cognac, Digne, Fécamp, Millau, Morlaix, Moulins, Pont-Audemer, Quimper, Saint-Dizier, Saint-Omer, Thiers,

Vu : le Président de la thèse

MARC SAUZET

Vu : le Doyen,
LYON-CAEN

Vu et permis d'imprimer
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris

L. LIARD

TABLE DES MATIÈRES

	Pages.
Introduction.....	5

PREMIÈRE PARTIE

De la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie avant la Révolution....	22
--	----

DEUXIÈME PARTIE

De la représentation des intérêts généraux du commerce et de l'industrie après la Révolution....	41
<i>Section I. — Les Chambres de commerce et les Chambres consultatives des arts et manufactures depuis la Révolution jusqu'en 1897.....</i>	
<i>Chapitre I. — Organisation. — Attributions. — Rôle des Chambres de commerce.....</i>	46
<i>Chapitre II. — Organisation. — Attributions. — Rôle des Chambres consultatives des arts et manufactures.....</i>	82
<i>Section III. — Les Chambres de commerce d'après la loi du 9 avril 1897.....</i>	94

CHAPITRE I. — Organisation et fonctionnement des Chambres de commerce.....	94
CHAPITRE II. — Attributions des Chambres de commerce	112

TROISIÈME PARTIE

Recrutement des Chambres de commerce et des Cham- bres consultatives des arts et manufactures..	130
Section I. — Les divers modes de recrutement adop- tés antérieurement à la loi du 19 février 1908.	132
Section II. — Le mode de recrutement résultant de la loi du 19 février 1908.....	153
CHAPITRE I. — Les préliminaires de la loi du 19 février 1908.....	153
CHAPITRE II. — De la question du vote par corres- pondance.....	166
CHAPITRE III. — De la question de l'extension du collège électoral.....	174
CHAPITRE IV. — De la question de la répartition des sièges par catégories professionnelles.....	199
Texte de la loi du 19 février 1908.....	220
Circulaire ministérielle relative à l'application de la loi du 19 février 1908 sur l'élection des Chambres de commerce et des Chambres consultatives des arts et manufactures.....	227

